

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
MESTRADO INTERNACIONAL EM PLANEJAMENTO DO  
DESENVOLVIMENTO

Roselene de Souza Portela

**PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO POPULAR E GESTÃO DE  
POLÍTICAS URBANAS: A EXPERIÊNCIA DO PROJETO DE  
MACRODRENAGEM DA BACIA DO UNA (BELÉM-PA)**

Belém/Pa  
2005

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
MESTRADO INTERNACIONAL EM PLANEJAMENTO DO  
DESENVOLVIMENTO

Roselene de Souza Portela

**PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO POPULAR E GESTÃO DE  
POLÍTICAS URBANAS: A EXPERIÊNCIA DO PROJETO DE  
MACRODRENAGEM DA BACIA DO UNA (BELÉM-PA)**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Junior

Belém/Pa  
2005

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
MESTRADO INTERNACIONAL EM PLANEJAMENTO DO  
DESENVOLVIMENTO

Roselene de Souza Portela

**PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO POPULAR E GESTÃO DE  
POLÍTICAS URBANAS: A EXPERIÊNCIA DO PROJETO DE  
MACRODRENAGEM DA BACIA DO UNA (BELÉM-PA)**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito  
parcial para a obtenção do título de Mestre em  
Planejamento do Desenvolvimento.

Defesa: Belém, PA, 20 de junho de 2005

**Banca Examinadora**

Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Junior  
**CFCH/UFPA, Orientador**

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Rosa Elizabeth Acevedo Marin  
NAEA/UFPA, Examinadora interna

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Edna Maria Ramos de Castro  
NAEA/UFPA, Examinadora interna

## **DEDICATÓRIA**

Aos sujeitos sociais coletivos que buscam na sua luta cotidiana a diminuição das desigualdades sociais e o direito à cidade, como forma de garantir melhores condições de vida e acesso à cidadania.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, fonte de luz, esperança, amor e que está sempre comigo nos momentos de insegurança e desânimo me dando força para vencer todos os obstáculos.

Ao orientador e amigo Prof. Saint-Clair Trindade Jr., com quem aprendi muito, pelo apoio, pelas valiosas discussões e críticas fundamentais para a elaboração e desenvolvimento desse trabalho, incentivando-me a superar limitações e a descobrir perspectivas mais amplas de análise.

Às professoras Rosa Acevedo e Edna Castro pelas críticas e importantes contribuições na banca de defesa da dissertação.

A todos os professores do NAEA pela imensurável contribuição que ofereceram para ampliação da minha concepção de mundo.

Á todos os colegas do curso, em especial Sandra, Nelissa, Geany e Ricardo, com os quais vivenciei momentos primorosos de aprendizado, de alegrias, de dificuldades e de amizade que ultrapassaram os espaços de sala de aula.

Á minha mãe, Francisca Portela, que com todo seu esforço sempre me incentivou nessa caminhada.

Aos meus irmãos, Carlos Augusto, Raimir e Raimar, que me acompanharam e incentivaram nessa jornada.

Ao Dion Monteiro pelo seu apoio, carinho, compreensão e incentivo constante, principalmente nas horas difíceis de elaboração desse trabalho.

Às lideranças comunitárias da área de abrangência do Projeto de Macrodrenagem, principais sujeitos sociais na construção desse trabalho, por colaborarem com as entrevistas e pelas importantes contribuições oferecidas à realização da pesquisa de campo e aos movimentos sociais de luta pelo direito à cidade.

Aos técnicos do Projeto Una, em especial Eliane Andrade, Mariano Klautau e Branco, que sempre se colocaram a disposição, facilitando o acesso às informações e aos documentos pertinentes ao Projeto de Macrodrenagem.

Aos representantes institucionais e comunitários do Comitê Assessor e do Conselho Gestor pelas informações e materiais disponibilizados.

À Prefeitura Municipal de Belém por ter facilitado o acesso às informações imprescindíveis a elaboração desse trabalho.

Aos funcionários do NAEA pelo apoio e incentivo de diversas formas.

Á todos que direta ou indiretamente contribuíram para a concretização dessa dissertação.

## EPÍGRAFE

A ação comunitária está ligada à transformação em seu sentido mais amplo: mudam as pessoas, as tarefas, os objetivos comuns. A própria ação comunitária é um processo de transformação, pois cada ponto de chegada significa um novo ponto de partida. O realizar e o recomeçar acompanham o papel do líder de mudança.

Paulo Freire

## RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar o papel que a participação popular desempenha no processo de planejamento e gestão da política urbana em Belém, tendo como referência o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una. Busca-se, também, reconhecer o processo de incorporação da participação popular no Projeto de Macrodrenagem, assim como sua dinâmica, composição, articulação e ações que direcionam e são direcionadas pelo Estado; analisar a importância e as repercussões dessa participação popular no Projeto, buscando entender as estratégias adotadas pelos setores populares e sua possível contribuição ou não para o desenvolvimento do mesmo; além de constatar a permanência ou não das organizações populares na fase de conclusão das obras físicas, identificando os avanços e as dificuldades em relação à sua inserção no processo de planejamento e gestão de política urbana, via Projeto Una. Esse Projeto foi concebido na década de 1980 com a finalidade de sanear as áreas de baixadas da cidade, que sempre foram tidas como um problema a ser solucionado pelo poder público. A questão do saneamento básico tornou-se um dos mais graves e sérios problemas, pois os governos que se elegeram, pouco ou quase nada fizeram para resolver essa situação, sendo efetivadas apenas algumas medidas corretivas e paliativas, sem que as camadas populares tivessem seus problemas de enchentes ou alagamentos, falta de esgoto, pontes deterioradas, dentre outros, solucionados. Esse fato provocou uma ampla luta das organizações populares em prol da superação dessas condições de vida as quais estavam submetidas, exigindo, assim, medidas eficazes por parte do poder público, bem como a participação na gestão da cidade. A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, observação direta e pesquisa de campo, que se realizou no período de 2004 a 2005, junto a 100 organizações comunitárias dispostas em 09 bairros da cidade (área de abrangência do Projeto de Macrodrenagem), onde se aplicaram questionários para verificar o processo de inserção, importância, avanços e dificuldades da participação popular no Projeto. Foram realizadas ainda entrevistas com técnicos do Projeto Una e lideranças. Dentre os resultados da análise dos dados, pode-se dizer que a participação popular exerceu um papel importante na implementação do Projeto, conseguindo intervir nas ações do mesmo na medida em que se organizaram e pressionaram o governo estadual. Outro resultado relevante é que, nessa fase final do Projeto, as organizações populares criaram o Conselho Gestor, mostrando, assim, a importância da experiência acumulada com as lutas reivindicatórias e mudando suas estratégias mobilizatórias, através da capacitação dos setores populares, levando-os a pensar a dimensão da cidade a partir de sua totalidade, percebendo os seus elementos constitutivos, onde emergem as contradições sociais.

**Palavras-Chave:** Reforma Urbana, Participação Popular, Gestão Democrática, Bacia do Una.

## ABSTRACT

In this work we analyze the popular participation role in the urban political planning and management of the city of Belem, using the “Bacia do Una Macrodrenagem” Project (Una basin macro drainage project) as reference. We also try to recognize the popular participation process in the Macrodrenagem Project, as well as its dynamics, composition, articulation, and actions, which both direct and are directed by the State; we analyze the importance and consequences of such popular participation in the Project, trying to understand the strategies of popular sectors and their eventual contribution for the project development. We try to identify whether the popular organization remains active during the conclusion stage of the physical public works, as well as the advances and difficulties regarding their inclusion in the urban political planning and management through the Una Project. The project itself was conceived in the 80’s aiming at cleaning the low parts of the city – a problem most people hoped would be solved by public administration. Basic sanitation in the area had become extremely critical for all elected governments, and they have not done much to solve the crisis, conducting only a few corrective and palliative measures, without solving major problems for the population, such as flooding, inexistent drainage systems, damaged bridges, etc. The situation elicited popular organization struggles in order to overcome such poor conditions, demanding effective action from public administration, as well as popular participation in the city management. The methodology used was bibliographic and documental research, direct observation, and field research conducted between 2004 and 2005 with 100 community organizations, distributed among 9 city districts (within the Macrodrenagem Project area), where questionnaires were answered in order to assess the insertion process as well as the importance, advances and difficulties of popular participation in the Project. The Una Project technical staff and leaders were interviewed. Some results of the data analysis showed that popular participation had an important role in the Project implementation, and intervened in the project actions through popular organization and pressure on state government. Another important result was that, in the final stage of the Project, popular organizations created a Management Council, showing the importance of past experiences with community struggles, changing mobilization strategies through popular sectors training programs, which lead them to think the city as a whole, identifying the elements where social contradictions usually emerge.

**Key words:** Urban reform, popular participation, democratic management, Una basin.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Canal do Reduto (entre a rua 28 de Setembro e a Praça Magalhães)	74
Figura 2	Av. Tito Franco (hoje Av. Almirante Barroso) – Prédio da Escola de Agronomia	78
Figura 3	Aspecto de uma área de baixada	119
Figura 4	Reuniões comunitárias	140
Figura 5	Reunião do Comitê Assessor	152
Figura 6	I Encontro de Moradores da Bacia do Una	174
Figura 7	Processo eleitoral para escolha dos delegados	178
Figura 8	1ª Conferência da Bacia do Una	179

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	População da Região Metropolitana de Belém	68
Tabela 2	Nº de remanejamentos por sub-área do Projeto	134
Tabela 3	Razões da não participação popular	147
Tabela 4	Critérios de escolha dos representantes comunitários	157
Tabela 5	Motivos da não participação das organizações	157
Tabela 6	Representação do Comitê Assessor para as organizações	169
Tabela 7	Relação entre organizações e Comitê Assessor	170
Tabela 8	Razões da não participação no Conselho Gestor	181
Tabela 9	Relação entre organizações e Conselho Gestor	188
Tabela 10	Razões da participação	190
Tabela 11	Frequência de reuniões	192
Tabela 12	Avaliação da participação	192
Tabela 13	Desmotivação dos moradores	193

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Extensão da Bacia do Una	121
Gráfico 2	População da Bacia do Una em áreas alagadas/alagáveis	123
Gráfico 3	Participação das organizações comunitárias	147
Gráfico 4	Representatividade do Comitê Assessor	170
Gráfico 5	Participação popular no Conselho Gestor	181
Gráfico 6	Representatividade do Conselho Gestor	187
Gráfico 7	Importância da participação popular	189
Gráfico 8	Formas de participação dos moradores	191

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Bairros de Belém e suas áreas alagáveis	79
Quadro 2	Principais elementos da estratégia de ocupação da Amazônia (1953 a 1988)	80
Quadro 3	Projetos executados pelo poder público municipal (período 1997 - 2000)	109
Quadro 4	Projetos de Urbanização executados pelo governo estadual	113
Quadro 5	Disposição dos bairros e dos canais nas 07 (sete) sub-áreas	121
Quadro 6	Obras planejadas pelo Projeto Una	131
Quadro 7	Composição do Comitê Assessor	150

## LISTA DE ABREVIÇÕES E SIGLAS

ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária
AMs	Associações de Moradores
ASCOM	Assessoria Comunitária
ASIPAG	Ação Social Integrada ao Palácio do Governo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CA	Comitê Assessor
CBB	Comissão de Bairros de Belém
CCs	Centros Comunitários
CDP	Companhia de Docas do Pará
CDPs	Comitês Democráticos Populares
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CEF	Caixa Econômica Federal
CELPA	Centrais Elétricas do Pará
CERC	Coordenação de Escolha dos Representantes Comunitários
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos no Brasil
CNDU	Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano
CODEM	Companhia de Administração do Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém
COFIS	Comissão de Fiscalização de Obras
COGEP	Coordenadoria Geral de Planejamento
COHAB	Companhia de Habitação do Estado do Pará
CONDUMA	Conselho de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
CONGEB-UNA	Conselho Gestor da Bacia do Uma
COP	Conselho do Orçamento Participativo
COSANPA	Companhia de Saneamento do Estado do Pará
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRC	Coordenação de Relações com a Comunidade
CRPP	Conjunto Residencial Paraíso dos Pássaros

CURA	Comunidades Urbanas para Recuperação Acelerada
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DABEL	Distrito Administrativo de Belém
DABEN	Distrito Administrativo do Benguí
DAENT	Distrito Administrativo do Entroncamento
DAGUA	Distrito Administrativo do Guamá
DAICO	Distrito Administrativo de Icoaraci
DAMOS	Distrito Administrativo do Mosqueiro
DAOUT	Distrito Administrativo do Outeiro
DASAC	Distrito Administrativo da Sacramenta
DNOS	Departamento Nacional de Obras e Saneamento
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBP	Frente Belém Popular
FEMECAM	Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores
FEPDBU	Fórum das Entidades Populares e Democráticas da Bacia do Una
FMRU	Fórum Metropolitano de Reforma Urbana
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
LDU	Lei de Desenvolvimento Urbano
LOM	Lei Orgânica do Município
MDPM	Movimento em Defesa do Projeto de Macrodrenagem
MMCC	Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MOPS	Movimento Popular de Saúde
MSUs	Movimentos Sociais Urbanos
ONGs	Organizações Não-governamentais
OP	Orçamento Participativo
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PAI	Plano de Ação Imediata
PARU	Programa de Apoio a reforma Urbana
PASS	Programa de Ação Social em Saneamento
PDGU	Plano Diretor de Gestão da Bacia do Uma
PDU	Plano Diretor Urbano

PISA	Programa de Inclusão Sócio-Ambiental
PMB	Prefeitura Municipal de Belém
PMBU	Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRB	Programa de Recuperação das Baixadas
PROSANEAR	Programa de Saneamento para a População de Baixa Renda
PROSEGE	Programa de Saneamento e Geração de Emprego e Renda
PT	Partido dos Trabalhadores
RMB	Região Metropolitana de Belém
SABs	Sociedades de Amigos do Bairro
SAGRI	Secretaria de Agricultura do Estado
SEAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais
SECON	Secretaria Municipal de Economia
SECTAM	Secretaria de Estado, Ciência e Tecnologia
SEDURB	Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Pará
SEEL	Secretaria Executiva de Esporte e Lazer
SEGEP	Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SESAN	Secretaria Municipal de Saneamento
SESMA	Secretaria Municipal de Saúde
SESPA	Secretaria de Estado de Saúde Pública
SOPREN	Sociedade de Preservação aos Recursos Naturais e Culturais da Amazônia
SPDDH	Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNAMA	Universidade da Amazônia
UNIPOP	Universidade Popular
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>CAPÍTULO I – PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO POPULAR E GESTÃO URBANA</b> .....	25
1.1. Participação Popular e Política Urbana no Brasil: um resgate histórico .....	25
1.2. A Participação Popular no Ideário da Reforma Urbana .....	42
1.3. Importância da Participação Popular na Gestão Democrática da Cidade.....	52
<b>CAPÍTULO II – A PARTICIPAÇÃO POPULAR E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM BELÉM</b> .....	65
2.1. As Primeiras Intervenções Urbanísticas e o Papel Reservado à Participação Popular .....	65
2.2. A Participação Popular e as Novas Tendências das Políticas Urbanas em Belém .....	96
<b>CAPÍTULO III – A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA EXPERIÊNCIA DO PROJETO DE MACRODRENAGEM DA BACIA DO UNA</b> .....	116
3.1. A Bacia do Una face à Produção do Espaço Urbano de Belém .....	116
3.2. O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una: concepção e prática .....	125
3.3. A Participação Popular e sua Importância .....	142
3.3.1. A fase anterior ao Projeto .....	144
3.3.2. A fase de implementação do Projeto .....	159
3.3.3. A fase final do Projeto .....	172
<b>Á GUIA DE CONCLUSÃO</b> .....	195
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	203



## INTRODUÇÃO

A luta pela participação popular no âmbito do planejamento e gestão de políticas urbanas, no decorrer da história brasileira, traz em seu contexto o constante enfrentamento da exclusão social, propondo uma maior democratização da sociedade e buscando intervir no processo de decisão das políticas urbanas, visando, dessa maneira, uma melhor distribuição de bens e serviços.

Nesse sentido, ressalta-se que a forma de viabilizar a participação popular é definida em consonância com o contexto histórico em que os processos participativos se desenvolvem. Durante o período da ditadura militar, os movimentos sociais foram controlados através da intervenção direta sobre eles, até o ponto de quase eliminá-los pelas cassações e prisões dos seus dirigentes ou “permitindo” sua atuação dentro de limites estreitos e bem definidos.

Na década de 1970, grande parte da sociedade brasileira residente nas periferias das cidades iniciou processos de reivindicações que culminaram no surgimento de várias formas de organização popular, cujos objetivos eram as reivindicações precisas: habitação; luz; água; esgoto e pavimentação, redundavam em garantir a construção de um espaço mais democrático no cenário político. Neste momento, associações e federações de moradores, fóruns e plenárias proliferaram-se no âmbito do movimento popular que se dirigiam ao Estado, principal e único interlocutor, através de ações contestatórias e reivindicatórias.

Os anos 1980 iniciaram-se com os movimentos sociais fortalecidos. Vários movimentos haviam dado um grande salto qualitativo, saindo das reivindicações isoladas para formas mais amplas das demandas populares, destacando-se entre esses os Movimentos Populares Urbanos, desencadeando suas lutas nos limites das cidades e têm por objeto os meios e o padrão urbano-capitalista de vida. O Estado já não mais os reprimia, ao contrário, buscava-se a sua integração (SADER, 1988). Trata-se de um momento em que os movimentos

sociais conseguem imprimir algumas de suas reivindicações como prioritárias no âmbito das políticas urbanas.

Na Amazônia, esse processo não foi diferente. Desde o período militar que os movimentos populares passaram a se organizar, tendo como objetivo pressionar as estruturas políticas vigentes, fazendo frente aos inúmeros problemas provocados pela ação autoritária dos órgãos estatais e privados e que afetavam as condições de vida das classes populares na região (CRUZ, 1994).

Foi um período marcado por fortes modificações nos espaços urbano e rural da região que contou com a intervenção direta e centralizada do Estado que, desde a década de 1950, vinha consolidando um modelo nacional-desenvolvimentista, introduzindo, assim, a Amazônia no circuito propriamente capitalista. Com isso, ocorreu um significativo processo de ocupação do espaço regional, manifestando-se ao nível da estruturação do sistema urbano da região e de uma urbanização intensiva e crescente do município de Belém, entre outros pólos urbanos regionais (CASTRO; MARIN, 1987).

Nos anos 1960, além dos projetos agro-pecuários, os governos federal e estadual investiram na criação de infra-estrutura, como a construção da rodovia Belém-Brasília que facilitou o ingresso de grande contingente migratório estimulado pela promessa de terras abundantes e de fácil acesso, tendo em vista, a garantia da força de trabalho necessária à implantação dos grandes projetos (SOUZA, D., 1992).

Em Belém, esse fenômeno gerou, por um lado, uma pressão demográfica sobre as áreas urbanizadas de cotas altas, estimulando a especulação imobiliária e, por outro, uma ocupação “desordenada” das baixadas, sem infra-estrutura, pelas camadas populares. A ocupação irregular, a falta de uma infra-estrutura sanitária e o descaso de sucessivas administrações municipais com a qualidade dos programas e projetos de políticas urbanas

completavam o quadro de agravamento da miséria social e da degradação ambiental, passando a se constituir em importantes móveis de lutas urbanas.

É dentro desse contexto que surge o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una. Este foi desenvolvido pelo poder público com o intuito de recuperar as áreas de baixadas da Bacia do Una, implantando infra-estrutura básica necessária para evitar o alto índice de insalubridade e agravamento da degradação ambiental, bem como resgatar uma antiga dívida para com as camadas populares que residem nessas áreas, segundo o discurso oficial.

O Projeto de Macrodrenagem foi/é uma intervenção em termos urbanísticos permeada por diferentes interesses. Neste contexto, há a busca de legitimidade por parte do Estado que altera sua postura de distanciamento dos moradores passando a interlocução com os segmentos sociais organizados, adiantando-se às suas reivindicações e inserindo alguns representantes dos movimentos em órgãos da administração pública (SOUSA, 1998).

O Projeto previu, em contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a criação do Comitê Assessor que institucionalizava a participação popular dentro do Projeto, porém acabou se constituindo numa arena elitizada da participação popular, pelo seu caráter deliberativo fundamentalmente nas questões relativas ao assentamento das famílias remanejadas, realizando basicamente atividades de assessoramento à Gerência do Projeto, servindo como órgão de consulta em matéria de interesse da comunidade.

O presente trabalho intitulado “Planejamento, Participação Popular e Gestão de Políticas Urbanas: a experiência do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una (Belém-Pa)”, teve por objetivo analisar o papel que a participação popular desempenha no processo de planejamento e gestão de política urbana, bem como as compreensões que os diversos atores sociais envolvidos no Projeto de Macrodrenagem têm sobre essa participação.

Nesse sentido, a participação popular é tida como condição fundamental para a diminuição das desigualdades e para a definição de estratégias eficazes em busca do direito à cidade, como forma de garantir melhores condições de vida e acesso à cidadania. Essa é uma nova abordagem que vem se tornando dominante no contexto nacional e internacional, a qual enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais para o planejamento e gestão democrática das cidades.

Portanto, a pesquisa visou responder as seguintes indagações: 1) Como se deu a incorporação da participação popular no planejamento e gestão do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una? 2) Qual a importância e as repercussões dessa participação no desenvolvimento do Projeto? 3) Como os movimentos populares estão se organizando nesta fase de conclusão das obras físicas para darem continuidade ao processo de participação na gestão democrática da cidade?

As hipóteses trabalhadas foram: 1) Na luta pelo espaço urbano, pode-se identificar os interesses dos grupos econômicos, ligados aos processos de acumulação urbana, e, defrontando-se com estes atores, as camadas populares, caracterizados pelo baixo poder aquisitivo e que fazem pressão junto ao Estado, exigindo deste a efetivação de serviços urbanos no intuito de garantir sua sobrevivência. Assim, em Belém, a questão da participação popular está vinculada a processos de enfrentamento da exclusão social, sentida em especial pelas frações de classes menos abastadas economicamente e que são excluídas tanto do acesso a serviços e bens materiais importantes para sua reprodução quanto das esferas de poder e decisão na gestão urbana. Nesse sentido, a inserção da participação popular no Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una se deu a partir da institucionalização do Comitê Assessor; 2) Apesar das dificuldades e limites encontrados, a participação popular exerceu um papel importante na implementação do Projeto, pois conseguiu intervir nas ações do mesmo na medida em que se organizaram e pressionaram o governo estadual para a abertura de novos

canais de diálogo com a sociedade civil, além do Comitê Assessor; e 3) Na fase de conclusão das obras físicas, os movimentos populares estão se organizando através da criação de novos mecanismos de participação popular, como o Conselho Gestor da Bacia do Una, que objetiva garantir seus interesses nas esferas públicas de gestão da cidade, mostrando a importância da experiência acumulada com as lutas reivindicatórias e mudando suas estratégias mobilizatórias, através da capacitação dos setores populares, levando-os a pensar a dimensão da cidade a partir de sua totalidade, percebendo os seus elementos constitutivos, onde emergem as contradições sociais.

Para o entendimento da participação popular no processo de planejamento e gestão do Projeto de Macrodrenagem, fez-se imprescindível uma metodologia que procurasse apreender as diferentes visões que os diversos atores sociais envolvidos no referido Projeto têm sobre essa participação em dois momentos distintos, porém interligados: primeiro, correspondeu ao processo de articulação dos movimentos populares no planejamento e gestão do Projeto; e segundo, referiu-se à busca de compreensão da dinâmica da participação popular, mapeando os atores envolvidos, percebendo suas contradições e estratégias de intervenção.

Nesse sentido, o método materialismo histórico-dialético foi fundamental para dar conta da discussão acerca da dinâmica dos setores populares envolvidos no Projeto de Macrodrenagem, bem como os diversos interesses presentes no desenvolvimento do mesmo.

Assim, os procedimentos metodológicos para a coleta de dados que nortearam esse trabalho foram desenvolvidos em três etapas: a) pesquisa bibliográfica (com o objetivo construir um referencial de análise dos três eixos que fundamentam o trabalho: planejamento, participação popular e gestão democrática da cidade), documental e levantamento de dados estatísticos (visou investigar documentos relacionados à atuação dos movimentos populares em Belém, bem como documentos referentes ao Projeto Una, tais como: atas das reuniões do Comitê Assessor e do Conselho Gestor, planos de reassentamento, relatórios de Estudo

Longitudinal de Avaliação dos Impactos Sócio-econômicos, mapas da área do projeto e outros); b) entrevistas e aplicações de questionários às lideranças populares, representantes do Comitê Assessor e do Conselho Gestor, aos técnicos das instituições governamentais ligadas ao Projeto de Macrodrenagem; e c) observação direta, que se deu através da presença da pesquisadora nas reuniões e em vários fóruns, onde aconteceram os debates e as deliberações acerca do Projeto de Macrodrenagem, no intuito de observar as dinâmicas dos atores sociais envolvidos.

Com relação às entrevistas e aplicações de questionários, foram realizadas entrevistas com técnicos do Projeto Una e lideranças do Comitê Assessor e do Conselho Gestor, com a finalidade de conhecer o processo de inserção da participação popular no Projeto de Macrodrenagem, assim como sua dinâmica, composição, articulação e ações. Buscou-se, também, verificar se essa participação foi importante ou não para o desenvolvimento do mesmo e quais as estratégias adotadas, identificando os avanços e dificuldades sentidas pelas organizações populares.

A aplicação dos questionários teve como objetivo verificar de que modo as organizações populares estão se mobilizando para o enfrentamento da exclusão social, quais as atividades que desenvolvem, como avaliam o papel que a participação popular desempenha no processo de planejamento e gestão do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, bem como sua dinâmica, composição, articulação e ações. Procurou-se verificar, também, os motivos que levam a não participação da sociedade nesse processo e levantar quais as dificuldades, reivindicações e estratégias desenvolvidas por essas organizações.

Esses questionários foram aplicados nas 07 (sete) sub-áreas da Bacia do Una, atingindo 09 (nove) bairros de Belém e também no Conjunto Residencial Paraíso dos Pássaros (CRPP), no período de 2004 a 2005. Nessas áreas existiam cerca de 120 organizações

comunitárias<sup>1</sup>, no entanto, somente 100 questionários foram aplicados, pois 09 (nove) organizações comunitárias foram desconsideradas nesse trabalho (uma vez que não desenvolvem atividades/ações que influenciem diretamente no Projeto de Macrodrenagem, tais como: associações carnavalescas, associações esportivas e outras); 07 (sete) lideranças comunitárias se recusaram a responder os questionários e 04 (quatro) organizações não foram encontradas, sendo que, segundo informações de moradores, não existiam em decorrência da falta de participação de seus membros.

Entretanto, cabe ressaltar, as dificuldades que se apresentaram para a realização da pesquisa: primeiro, a dificuldade de deslocamento entre as organizações comunitárias, especialmente as que estavam localizadas nas sub-áreas 06 e 07; segundo, o acesso às lideranças comunitárias com as quais se teve que retornar mais de uma vez para efetuar as entrevistas.

Após a coleta dos dados, foram realizadas a interpretação dos mesmos e a elaboração desse trabalho, que está estruturado da seguinte maneira:

No primeiro capítulo, objetivou-se realizar uma síntese teórica das principais idéias que nortearam o debate sobre o planejamento, a participação popular e a gestão urbana no Brasil, abordando o resgate histórico dessa participação em conjunto com a política urbana, ressaltando o processo da participação popular no ideário da reforma urbana e enfatizando a importância dessa participação na gestão democrática da cidade.

No segundo capítulo, analisou-se a participação popular e a produção do espaço urbano em Belém, enfatizando as primeiras intervenções urbanísticas e o papel reservado a participação popular, assim como as novas tendências das políticas urbanas na cidade.

---

<sup>1</sup> Segundo dados fornecidos pelo Projeto Una (2004).

No terceiro e último capítulo, buscou-se resgatar o processo de participação popular na experiência do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, ressaltando a Bacia do Una face à produção do espaço urbano de Belém. Também, buscou-se demonstrar a concepção e prática do Projeto Una, bem como as repercussões da participação popular durante todas as fases do mesmo.



## **CAPÍTULO I - PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO POPULAR E GESTÃO URBANA**

### **1.1. Participação Popular e Política Urbana no Brasil: um resgate histórico**

A nova forma de relação entre Estado e Movimentos Sociais no Brasil pós-1964 levanta um conjunto de questões vinculadas à formulação intencional de políticas, à questão da crise de governabilidade, ao processo de tomada de decisões, à dinâmica dos movimentos sociais, suas articulações e ações, bem como seu papel na transformação da sociedade.

A reflexão sobre essa temática nos remete a um desafio de compreender as ambigüidades, conflitos e especificidades da relação entre Estado e classes populares<sup>2</sup>, a partir das contradições do capitalismo monopolista avançado que desloca o centro do conflito de classes do ambiente das relações industriais para o cenário do espaço urbano.

O espaço urbano capitalista – fragmentado e articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço. São agentes sociais concretos, e não um mercado invisível ou processos aleatórios atuando sobre um espaço abstrato. A ação desses agentes é complexa, derivado da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem (CORRÊA, R., 1993, p. 11).

Desse modo, o urbano pode ser compreendido como produto social historicamente determinado, refletindo o modo de produção vigente. A distinção possível de ser feita entre a cidade e o urbano resume-se em que a primeira refere-se ao particular, ao concreto, ao interno, e o segundo corresponde ao geral, ao abstrato, ao externo, ou seja, às técnicas, aos valores sociais e interesses econômicos, à organização e ao controle social da vida coletiva (SANTOS, M., 1991, p. 69).

---

<sup>2</sup> Neste trabalho, as classes populares são compreendidas, conforme a visão de Doimo (1986, p. 22): “as classes populares, do ponto de vista dos movimentos sociais, significam os dominados, os oprimidos e os explorados. Assim, as expressões classes populares e movimento popular devem ser entendidas como categorias próprias de determinados sujeitos políticos e movimentos sociais”.

O espaço urbano enquanto reflexo da sociedade capitalista, apresenta-se tal qual está estruturado essa formação econômica e social. Tomando-se como exemplo a questão habitacional, pode-se afirmar que o espaço da sociedade capitalista é fortemente dividido em áreas segregadas, o que demonstra a existência de áreas “nobres” destinadas às classes mais abastadas economicamente. Estas áreas são urbanizadas e equipadas com serviços coletivos. Assim, o constante processo de elevação dos custos de uso do solo urbano impede o acesso do cidadão mais pobre.

Em contrapartida, para as classes de baixo poder aquisitivo, restam as periferias urbanas e as áreas localizadas próximas ao núcleo central, porém deterioradas ou inadequadas à urbanização, tais como: morros de difícil acesso e margens inundáveis de riachos ou córregos. Essas populações caracterizam-se por possuírem insuficientes condições de habitação e uma enorme carência de serviços urbanos, predominando, assim, a ausência de políticas públicas que garantam a essas áreas formas de habitabilidade adequada.

Dessa maneira, a segregação sócio-espacial demonstra que o sistema capitalista lança seus “tentáculos” de exploração para além da esfera de produção, marcando, também, presença nos locais de reprodução da classe trabalhadora. Portanto, o urbano constitui, ao mesmo tempo espaço de reprodução do capital, e também espaço de reprodução das classes sociais. A luta contra a exploração travada no âmbito da fábrica, estende-se para os locais de moradia e consumo coletivo da classe trabalhadora, exigindo um processo de resistência ao sistema de dominação (SILVA, M., 1997).

Kowarick (1980, p.59) referiu-se ao processo de exploração capitalista, dizendo que:

A espoliação urbana é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho.

As demandas dos agentes representantes dos interesses capitalistas (capital imobiliário, proprietários fundiários e proprietários dos meios de produção) são tratadas com prioridade pelo poder público, em detrimento das necessidades das camadas populares (CORRÊA, R., 1993, p. 32).

Nesse sentido, o Estado capitalista, além de expressar os interesses das classes hegemônicas, é um “condensador” de forças sociais, expressando, portanto, as contradições das classes que determinam a emergência dos conflitos/lutas urbanas e dos Movimentos Sociais Urbanos (MSU’s), que passam a ser caracterizados como “novos atores políticos” no cenário de autoritarismo da década de 1960/70, como espaço alternativo de expressão popular tendo em vista a repressão das ações sindicais e partidárias.

O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como resultante das contradições de classes inseridas na própria estrutura do Estado (Estado-relação). Compreender o Estado como a condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe tais como elas se expressam, sempre de maneira específica, no seio do Estado, significa que o Estado é constituído/dividido de lado a lado pelas contradições de classe (POULANTZAS, 1980, p. 152).

Segundo Jacobi (1989, p. 04), a concepção pautada na polarização da relação Estado/Movimentos Sociais Urbanos tende a negar um dado cada vez mais presente na dinâmica das sociedades capitalistas, ou seja, o de que o Estado, se bem age para assegurar a reprodução do capital, também se concretiza em domínios de ação funcionalmente vinculados à reprodução da força de trabalho, esfera vinculada à ação dos movimentos sociais.

O Estado assume o papel de articulador e organizador da sociedade independentemente de sua condição de suporte de certas relações de dominação, adotando o papel de fiador de relações sociais. Trata-se de um Estado que tem de exercer funções contraditórias, de acumulação e de legitimação, para criar as bases de um consenso através da ação das suas instituições (JACOBI, 1989, p. 04).

A ação do Estado é contraditória, pois, se por um lado é incontestável que defenda os interesses do setor dominante, por outro, sua atuação pode e é, muitas vezes, direcionada para

atender às demandas populares, pois além de sua função de acumulação, exerce também a função de legitimação. Para tal, atende aos interesses em curto prazo das classes dominadas, contrariando os interesses econômicos das dominantes, garantindo, no entanto, que a estrutura de poder seja mantida (ABELÉM, 1989, p. 16).

As contradições entre classes sociais são fundamentais para a compreensão da ação estatal no urbano através da implementação de políticas públicas, pois expressam a correlação de forças entre os diversos segmentos sociais e os seus diferentes interesses.

A intervenção estatal no urbano é “a forma mais elaborada, mais desenvolvida, da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas” (LOJKINE, 1981, p. 168). As políticas urbanas implementadas pelo Estado capitalista representam contratendências que visam a regular e atenuar os efeitos negativos – no nível do funcionamento global das formações sociais – da segregação e da mutilação capitalista dos equipamentos urbanos, constituindo um produto das contradições urbanas resultantes das relações entre classes sociais antagônicas, que se manifestam nos modos de ocupação do espaço urbano (LOJKINE, 1981).

Nesse sentido, a política de desenvolvimento urbano praticada no Brasil, desde 1930, buscou a implantação de um sistema capitalista industrial moderno, tendo como pano de fundo a ideologia estatista-desenvolvimentista. O Estado exerceu um forte poder de intervenção na economia, suprimindo em muitos aspectos o livre jogo de mercado.

Cobrindo um período que se estende do pós-guerra até meados da década de 1980, uma ampla estrutura institucional intervencionista e regulatória foi formada e havia a presença marcante do Estado em todos os setores da vida econômica do País. A condução do processo de desenvolvimento e modernização, de uma forma ou de outra, aceitou um modelo de corte keynesiano, mas com um dimensionamento do circuito estatal. Sob essa condição surgiu então um tipo de capitalismo ancorado e dependente da proteção do setor público.

Segundo Fiori (1992), depois que o pensamento liberal/conservador foi deposto pelo keynesianismo e pelo avanço dos social-democratas, novos caminhos se abriram para a presença do Estado ativo e interventor, cuja marca principal era o pleno emprego, o controle da economia e o Estado de Bem-Estar Social. Este funcionou por cerca de 30 anos, pois, na década de 1970, o mesmo já se demonstrava incapaz de responder aos novos desafios colocados para a sociedade: novas tecnologias e finanças, desaceleração do crescimento econômico e crises fiscais.

Enquanto na Europa se tinha o Estado Keynesiano, na América Latina introduziu-se, com o pensamento da CEPAL, um Estado desenvolvimentista que pregava a superação da crise através da industrialização conduzida pelo Estado. Entre as suas estratégias estavam: o controle do câmbio para promover uma industrialização pautada na substituição de importações; a produção de insumos e de infra-estruturas de transporte e comunicação; o financiamento de atividades privadas nacionais e a articulação entre os capitais privados nacionais e internacionais.

No Brasil, a consolidação do Estado desenvolvimentista e regulador, durante as décadas de 1950 e 1960, deu-se com a integração das idéias de progresso e bem-estar social às bases ideológicas para a implementação de um grande projeto de industrialização (SANTOS, M., 1996), tomando o planejamento estatal, realizado por uma elite tecnocrática, como instrumento de orientação e de definição de políticas públicas nacionais, bem como a capacidade do Estado de impor, de cima para baixo, seus planos, programas e projetos ao conjunto da sociedade.

O desenvolvimento era pensado em termos nacionais, devendo ser conduzido preferencialmente pelos governos centrais. Desenvolvimento era, acima de tudo, expandir a produção interna e a oferta de bens e serviços padronizados para o mercado doméstico, esperando que os efeitos multiplicadores dos investimentos sobre a geração de renda e

emprego produzissem os resultados desejados em termos de equidade. Esse era o modelo hegemônico de industrialização dos países retardatários, respaldado pelas experiências da França, Alemanha, Japão e União Soviética, dentre outras (FIORI, 1992).

Os frutos desse modelo, no entanto, variaram de um país para o outro como resultado de suas características próprias. No caso brasileiro, a industrialização em marcha forçada, especialmente a partir do Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), contribuiu para acentuar desigualdades intra e inter-regionais na alocação de recursos, bem como no perfil de distribuição de renda entre os diferentes segmentos sociais. Aliado a isso, a rápida urbanização concentrou pessoas e mazelas sociais nas cidades, incrementando a demanda por habitação, transportes, saneamento e outros bens coletivos.

Segundo Teixeira (1998), é somente a partir da década de 1950<sup>3</sup> que o planejamento passa a ser visto como um instrumento importante para o alcance do desenvolvimento econômico e para solucionar os graves problemas provenientes da pobreza. Assim, o planejamento foi rapidamente disseminado e adotado de forma sistematizada e intencional, recebendo o apoio tanto dos partidos políticos de diversos matizes ideológicos, como dos empresários e militares.

O Programa de Metas (1957-1960), elaborado durante o Governo Juscelino Kubitschek, representou uma transformação qualitativa nas relações entre Estado e economia. Começa a ganhar força a concepção de planejamento enquanto uma técnica neutra, capaz de adequar racionalmente os melhores meios aos diversos fins determinados. Portanto, o conceito de planejamento e desenvolvimento econômico passou a se identificar cada vez mais, ganhando adesões ou mesmo tornando-se consensuais entre os diversos setores da sociedade (SANTOS JR., 1995, p. 28).

Nesse sentido, o planejamento urbano tornou-se um fator crucial em termos sociais, físicos, econômicos e políticos. Estes aspectos deveriam ser analisados concomitantemente

---

<sup>3</sup>Teixeira (1998) observa que as primeiras tentativas de implementação de políticas de regulação e planejamento governamental no Brasil, deram-se no governo de Getúlio Vargas (em 1934), quando foram criadas várias instituições nacionais e internacionais que contribuíram para a consolidação da institucionalização do planejamento do Estado Nacional.

quando se anseia urbanizar uma área. Entretanto, o que ocorre, normalmente, é um tratamento secundário em relação ao aspecto social, quando não, este é visto como consequência dos demais, principalmente do econômico.

Naquele mesmo período, conforme Nunes e Jacobi (1993), as organizações populares emergiram com a consolidação das bases da economia urbano-industrial e do consequente desenvolvimento do capitalista monopolista no País, já que, a partir da década de 1950, este modelo passou a exigir “a concentração física das unidades produtivas, do mercado consumidor, da força de trabalho e dos serviços relacionados com a sua produção e reprodução” (NUNES; JACOBI, 1993, p. 36).

O processo de industrialização implantado no Brasil alterou significativamente o espaço urbano das cidades. Estas passaram a demonstrar uma série de problemas sociais decorrentes das contradições deste padrão de acumulação, que podem ser explicitadas, principalmente, na crescente demanda por serviços coletivos e pelos conflitos entre classes, oriundos do processo de exclusão das camadas mais pobres na garantia dos direitos políticos, bem como dos direitos sociais.

Ana Clara Ribeiro (1992) ressalta que esses conflitos fomentaram a emergência nos centros urbanos de formas de organização popular, expressados nos chamados “movimentos sociais”, que são formas de organização e mobilização inscritas como elos ativos entre os processos de reprodução social e a esfera política, em busca de melhores condições de sobrevivência e dos direitos de cidadania.

Complementando esse raciocínio, Castells (1983) situa a emergência dos Movimentos Sociais Urbanos<sup>4</sup> (MSU's) a partir das “contradições urbanas”, geradas pelo desenvolvimento do capitalismo frente às novas e crescentes necessidades postas à reprodução da força de

---

<sup>4</sup> Neste trabalho, o termo MSU se refere às organizações populares, imprimidas no chamado movimento popular urbano.

trabalho. Estes movimentos são compreendidos como um sistema de práticas sociais contraditórias que colocam em questão a ordem estabelecida, a partir de contradições específicas da problemática urbana. Esta problemática urbana concorre para a criação de um processo de politização do cotidiano, tendo em vista a ação contraditória do Estado.

Moisés (1990) assinala que as formas de participação social e política dos setores populares urbanos, desenvolvidas durante o processo de metropolização das cidades brasileiras, especialmente em São Paulo, na década de 1950, demonstraram que:

Essas classes não são apenas objeto da vontade dos grupos dominantes (e do Estado), mas também atores dotados de percepção própria de sua situação e de seus interesses. Frequentemente, essa percepção foi útil para projetar formas organizadas de ação coletiva que se expressavam através de movimentos sociais, cuja eficácia tem relação com os resultados práticos imediatos (atendimento das reivindicações urbanas), mas também com o desenvolvimento de uma nova força social e política na vida da cidade (MOISÉS, 1990, p. 14).

Deste mesmo ponto de vista, Luiz Ribeiro (2003) argumenta que os aspectos relacionados ao processo endógeno do surgimento da questão urbana no Brasil estavam na reorganização da ordem sócio-espacial. Esta foi uma necessidade da acumulação do capital, já que se deveria reorganizar o modo de vida dos trabalhadores para impor o assalariamento e reorganizar o território para que surgisse uma economia de aglomeração, criando, assim, condições favoráveis à expansão do modo de vida capitalista.

Doimo (1995) ressalta que, até o início da década de 1960, os movimentos sociais estavam relacionados com a tendência revolucionária do proletariado, ou seja, dos sindicatos, como por exemplo as Sociedades de Amigos do Bairro (SAB's), em São Paulo, que surgiram para organizar e estruturar as demandas da sociedade civil por melhorias sociais e urbanas.

Desse modo, o Estado passou a intervir mais diretamente no espaço urbano, pois, de acordo com Gohn (1991), a intervenção estatal no urbano tem a ver com a criação de condições gerais para a acumulação do capital, concentrando, assim, sua ação na regulação



das formas de produção, e para a reprodução da força de trabalho, através da política social de benefícios urbanos, onde o Estado procura atenuar a contradição entre as necessidades de reprodução da força de trabalho e os interesses da acumulação do capital via distribuição, via salários indiretos.

A partir da década de 1960, foram implementados vários planos no intuito de garantir as condições gerais da produção e reprodução do capital, através de um discurso técnico-administrativo, o qual legitimava a dominação do Estado por meio da suposta eficiência e eficácia de um modelo de planejamento que atenderia ao “interesse geral”.

Visando obter apoio das classes populares urbanas, o populismo desempenhou um duplo papel, legitimando as reivindicações urbanas, por um lado, e assumindo um papel de provedor geral das necessidades, por outro. [...] Foi no período janista que o poder público deu certa atenção às necessidades imediatas da sociedade civil, obtendo, ao mesmo tempo, um certo apoio da mesma, que acabou por identificar o Estado como o alvo a ser atingido pela própria pressão popular (NUNES; JACOBI, 1993, p. 37).

O agravamento da crise política dos governos de Jango e Jânio e a crise final do regime populista, com o golpe militar em 1964, liquidaram os movimentos políticos revolucionários, exterminando e/ou exilando muito dos seus participantes. Mesmo com esta repressão, vários líderes comunitários se arriscaram atuando na clandestinidade contra a política de repressão vigente através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e agentes pastorais<sup>5</sup>. Estes canais, além de valorizarem a participação popular em organizações, com as discussões sobre as condições de vida dos moradores, proporcionaram o desenvolvimento de formas democráticas de participação de base e a formação de lideranças.

Em 1964, o governo instituiu o Banco Nacional de Habitação (BNH). Para Bierrenbach (1987, p. 48), “o BNH foi criado com o objetivo de favorecer as camadas populares e funcionar como um antídoto ao descontentamento decorrente do fechamento dos

---

<sup>5</sup> A igreja, através do seu movimento de renovação: a Teologia da Libertação, tornou-se, no período autoritário, um canal de expressão da luta dos movimentos sociais pelos Direitos Humanos e pelas reivindicações populares, ao abrir espaços físicos e de orientação espiritual-ideológica para as massas (GOHN, 1991).

canais de participação política e econômica”. Entretanto, esses objetivos tinham os princípios organizacionais característicos do mercado capitalista.

Segundo Haddad (1996), foi a partir de 1965, que as atividades de planejamento governamental tornaram-se mais sistêmicas no Brasil sob diferentes aspectos. Em 1965, o Governo Federal introduziu, em sua administração, uma sistemática de planejamento que procurou coordenar objetivos de um programa de estabilização de curto prazo (Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)) com as metas de um plano de médio e de longo prazo (Plano Decenal de Desenvolvimento) para o país como um todo.

Desta forma, as macro-regiões brasileiras, particularmente a Norte e a Nordeste, passaram a dispor de uma atuação efetiva de organismos de planejamento do desenvolvimento regional (as superintendências) e de instituições de financiamento para administrar incentivos fiscais e financeiros, a partir das diretrizes de um Plano Diretor de médio prazo. Assim, alguns governos estaduais avançaram a organização de sistemas de planejamento que, de certa forma, tentavam reproduzir, em escala sub-nacional, o arranjo institucional do sistema de planejamento do governo federal (HADDAD, 1996).

Nos casos do Nordeste e do Norte foram criados e preservados alguns programas, especialmente, no que se refere aos estímulos fiscais e financeiros e voltados para a implantação de infra-estrutura econômica, como as rodovias e a produção e distribuição de energia elétrica.

No Brasil pós-1964, a posição das políticas urbanas no contexto das prioridades governamentais caracterizava-se pela implementação de um novo conceito de eficiência no qual os interesses econômicos prevaleceram sobre os interesses sociais. Como reflexo disto, as políticas governamentais nas áreas de bem-estar social, tais como: saúde, saneamento, educação, habitação e outros, tiveram pequeno destaque na agenda governamental. Deste modo, o perfil de desigualdade social dominante permaneceu, o que somado à compressão

salarial e ao desemprego, configurou um crescente agravamento das condições gerais das camadas populares (JACOBI, 1989).

No interior do ciclo expansivo do “milagre econômico” (1967-1973), durante os governos militares, o Nordeste e o Norte, sobretudo, registraram crescimento similar ao da economia brasileira em seu conjunto. No entanto, naquele período, mudanças profundas ocorriam nas formas de atuação do governo federal na economia e no planejamento urbano.

Nesse contexto, o planejamento e a gestão das cidades<sup>6</sup> se restringiram aos critérios e procedimentos de administração, atribuindo ao gestor a “competência” técnica para “solucionar” os problemas urbanos mediante à utilização de instrumentos normativos, tais como códigos de postura, de obras, de edificações e de uso do solo que, contraditoriamente, acirraram as desigualdades sócio-espaciais (MARQUES, 2001)

No Brasil, do ponto de vista da política urbana, o que se observou no planejamento sob o regime autoritário foi o agravamento dos problemas urbanos, gerados pela expansão industrial, pelos intensos fluxos migratórios e pelo crescimento populacional superior à absorção da mão-de-obra nas cidades. No projeto desenvolvimentista e modernizador em curso naquele período, o planejamento urbano passou a ocupar o papel de racionalizar as administrações municipais e de resolver os problemas urbanos, entendidos na época como decorrentes do desenvolvimento econômico (SANTOS JR., 1995, p. 30).

Matus (1996) e Teixeira (1998) afirmam que o modelo de planejamento e gestão, adotado na América Latina e, em especial no Brasil, foi do tipo normativo tradicional. Isto provocou, muitas vezes, uma ineficácia das políticas governamentais.

O planejamento normativo tradicional tem como princípio fundamental o argumento de que quem planeja é o governo. Este ator “está fora, ou acima, da realidade planejada e,

---

<sup>6</sup> Para Marcelo Souza (2002), a gestão é a administração dos recursos (de todos os tipos) e dos problemas aqui e agora (presente e futuro de curto prazo); o planejamento é a preparação para o futuro (de médio e longo prazo, sobretudo), com o objetivo de evitar ou minimizar problemas e melhor explorar potencialidades. Mesmo em uma era de imediatismo e de dificuldades de planejamento no setor público, não é sensato abrir mão de se pensar também o planejamento. Gestão e planejamento urbanos devem ser concebidos e implementados de modo integrado.

portanto, não coexiste, nessa realidade, com outros atores que também planejam” (MATUS, 1996, p. 65). É um instrumento eminentemente técnico que desconsidera a presença de outros atores interessados no processo de definição do planejamento público, tais como associações, sindicatos, empresas etc. Nesse sentido, ocorre uma centralização de poder de decisão, de forma autoritária e burocrática, nas mãos dos governantes, pois se avalia que tudo que for definido e implementado pelo Estado será aceito por esses atores sem qualquer tipo de questionamento. O único aspecto que é considerado basicamente é o econômico, cujo comportamento é totalmente previsível.

O planejador tradicional, dominado pelo economicismo, assume que ação é sinônimo de comportamento, no estilo da teoria econômica, é a base da teoria do planejamento. Essa é uma deformação ‘economicista’ proveniente do modo especial e artificial como está construída a teoria econômica. Esta é, via de regra, uma teoria do comportamento econômico segundo a hipótese de que o mundo é regido por leis sociais de alcance similar ao das leis naturais. Conseqüentemente, o economista tende a raciocinar sobre uma base de comportamentos estáveis que obedecem a leis. Para ele não existem processos criativos. No entanto, a teoria moderna do planejamento refere-se a um tipo especial de ação humana ou ação social. Trata-se da ação intencional e reflexiva, por meio da qual o autor da ação espera alcançar conscientemente determinados resultados. E o fundamento dessa ação é um juízo complexo que foge às predições...tem uma interpretação situacional e a intenção do autor. As ações ultrapassam os limites daquilo que eles afirmam fazer (MATUS, 1996, p. 157).

Contra-pondo-se ao planejamento normativo tradicional, o paradigma do planejamento estratégico situacional é lançado como alternativa para se fazer planejamento na América Latina.

No planejamento estratégico situacional, o ator que planeja “está dentro da realidade e que aí coexiste com outros atores que também planejam” (MATUS, 1996, p. 67). Ou seja, não existe apenas um único ator, mas, sim, uma multiplicidade de atores (governo, partidos, sindicatos, movimentos sociais etc.) que planejam.

Dessa forma, Matus (1996) concebe a idéia de planejamento como um “jogo” de conflitos e cooperação, onde o Estado não tem assegurado sua capacidade de controlar a

realidade planejada, já que depende da ação do outro. Não existe um diagnóstico único e nem uma verdade objetiva, pois como são vários atores que coexistem na realidade, há várias explicações da realidade.

Nesse sentido, o conceito de planejamento que guia este trabalho está relacionado a um processo de permanente reflexão e análise dos fatores e condicionantes que permitem alcançar resultados desejados pelos atores sociais envolvidos, de acordo com a concepção de Bezerra e Araújo (1999, p. 08):

O planejamento é concebido como um processo ordenado e sistemático de decisão que antecipa o futuro e define ações que viabilizam objetivos que se pretendem alcançar, incorporando e combinando uma dimensão política e uma dimensão técnica, resultando num processo essencialmente técnico e político. Dessa forma, o planejamento, como parte do processo político de tomada de decisões sobre o futuro e as ações, constitui-se um espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais, confrontando e articulando seus interesses e suas alternativas para a sociedade. No decorrer desse processo, quando se negociam as escolhas e as prioridades, os atores sociais podem se organizar e constituir alianças e acordos políticos. Tal abordagem parte do princípio de que o futuro é incerto e resulta da construção social decorrente da ação dos atores sociais organizados, que implementam medidas e se movem na criação de novas condições de estruturação da realidade.

Sendo assim, a participação é “um dos pressupostos fundamentais para a realização dos projetos que atinjam seus objetivos. Participação entendida como acesso efetivo dos envolvidos ao planejamento das ações, à execução das atividades e ao acompanhamento e avaliação das mesmas” (BROSE apud KLAUSMEYER; RAMALHO, 1995, p. 18).

Daí a importância do planejamento participativo que possa promover a articulação entre os atores sociais, fortalecendo a coesão da comunidade, e melhorar a qualidade das decisões, tornando mais fácil alcançar os objetivos comuns.

O planejamento participativo deve inscrever-se em uma concepção de democracia<sup>7</sup> que entenda o cidadão como parte ativa da sociedade, reconhecendo o direito de exercer a cidadania em seu caráter integral, ou seja, o poder de deliberar questões que se tornam fundamentais para influir na transformação da cidade.

Entretanto, segundo Teixeira (1998), verifica-se que as ações de planejamento do Estado Brasileiro, até este momento, têm se caracterizado, de forma hegemônica, como ações de gabinete, totalmente desprovidas da participação social e política dos setores populares, o que demonstra que se tiveram muitos “planos” e pouco planejamento; vários “planos de desenvolvimento” foram divulgados, alguns executados e, destes, poucos lograram êxito.

Portanto, a ausência de participação da sociedade, principalmente dos setores populares, fez com que as iniciativas governamentais de planejamento sempre carecessem de credibilidade e representatividade política.

Bandeira (1999) ressalta que a falta de participação da sociedade civil é uma das principais causas do fracasso de programas e projetos de diferentes tipos. A ausência de uma interação entre os segmentos da sociedade tende a fazer com que muitas das ações públicas sejam mal planejadas, tornando-se incapazes de alcançar totalmente os objetivos propostos. Além disso, quando tratada apenas como objeto, e não como um dos sujeitos do processo de gestão e implementação dessas ações, a sociedade civil tende a não se identificar com elas.

Como conseqüência dessa falta de envolvimento da sociedade civil, muitos programas e projetos governamentais concebidos e implantados de cima para baixo não sobrevivem às administrações responsáveis pelo seu lançamento. Acabam por ser substituídos por outros igualmente efêmeros, num ciclo patético que envolve grande desperdício de recursos e só contribui para aumentar o desperdício em relação à eficácia das ações do setor público (BANDEIRA, 1999, p. 12).

---

<sup>7</sup> O conceito de democracia utilizado neste trabalho está pautado na visão de Demo (1995) que caracteriza a democracia como um sistema político, no qual o acesso ao poder pretende ser majoritariamente regulado ou administrado, não imposto por minorias, ou seja, organizado em prol das minorias, não de oligarquias, onde haja uma igualdade de oportunidades para todos os segmentos sociais, bem como a universalidade dos direitos sociais a todos os cidadãos.

Contudo, as crises econômicas desencadeadas em meados dos anos 1970 e a insatisfação da sociedade civil eclodiram no movimento que revelou as diversas contradições de interesses e a heterogeneidade dos atores sociais exigindo uma reforma institucional e constitucional para a restituição dos direitos e da democracia, sugerindo outra forma de governo diferente daquela conjuntura (SANTOS JR., 1995).

Para Fiori (1992) o esgotamento da estrutura desenvolvimentista veio da combinação da desaceleração da taxa de investimentos, unida com hiperinflação e incapacidade de endividamento externo; o que levou a um estrangulamento fiscal da possibilidade de gasto público e a exaustão do regime autoritário com dificuldades para implementar um regime democrático.

Assim, no final da década de 1970, o que se percebia no cenário urbano era uma profunda crise que provocou a reorganização dos movimentos populares, como por exemplo o movimento sindical com as grandes greves dos operários da indústria automobilística e metalúrgica em São Paulo e os movimentos de bairro, que tinham suas reivindicações baseadas nos problemas oriundos da falta de bens e equipamentos urbanos.

Telles (1988) ressalta que estas organizações populares ultrapassaram o imediato de suas reivindicações, articulando-se com importantes setores da classe operária e do movimento social em geral, ganhando, assim, significado social e político, pois suas formas de organização e práticas associativas, a natureza dos direitos reivindicatórios e seus mecanismos de mobilização surgiram como características dotadas de sentido político.

Neste contexto, emergem os chamados “novos movimentos sociais” que, segundo Cardoso (1983, p. 224), eram apresentados como um traço inovador da participação popular pela sua espontaneidade e seu senso de justiça que garantem, ao mesmo tempo, sua independência das elites e dos partidos políticos e a justeza de suas demandas decididas entre iguais.

Para Gohn (1985), o “novo” nos movimentos populares estava na sua forma de articularem as demandas e na expressividade que estas passam a ter no cotidiano da vida. O novo estava também na sintonia entre as carências e o apelo à participação que as demandavam.

Nessa perspectiva, “a transformação de necessidades e carências em direitos, que se opera dentro dos movimentos sociais, pode ser vista como um amplo processo de revisão e redefinição do espaço de cidadania” (SCHERER-WARREN, 1993, p. 54). É através desse processo que eles passaram a negar o modelo político existente, bem como as formas de planejamento e gestão de políticas urbanas, apontando novos caminhos para as relações societárias, ou seja, para uma nova cultura política no País.

É nesse sentido que se entende o surgimento dos movimentos populares como sujeitos na produção do espaço urbano e de uma transformação sentida como necessária.

Haddad (1996) argumenta que a partir do início dos anos 1980, constatou-se que os diferentes sistemas de planejamento passaram por um processo de desmonte institucional por causa de atores circunstanciais e doutrinários. Os fatores circunstanciais estão relacionados à falência financeira do estado brasileiro e os fatores doutrinários, ao avanço da ideologia neoliberal no continente Latino-Americano.

A crise fiscal e financeira do Estado brasileiro afetou os emergentes sistemas de planejamento (nacional, estadual e municipal) por diferentes motivos: a redução na disponibilidade global de recursos financeiros para promover programas e projetos; a perda na capacidade de captação de financiamentos externos para esse programas e projetos; as dificuldades para definir contrapartidas financeiras para o aporte dos empréstimos junto às instituições multilaterais de fomento (BID, Banco Mundial etc.) (HADDAD, 1996).



Nesse contexto, os projetos econômicos e sociais de médio e longo prazo são substituídos pelas preocupações de curto prazo, de ajustamento da economia e da sociedade aos movimentos da conjuntura, do equilíbrio das contas públicas, dos compromissos de pagamento da dívida externa, num primeiro momento, e da dívida externa e interna, num segundo momento.

O período de redemocratização do Estado brasileiro caracterizou-se pela instabilidade política, pois pairavam sobre as instituições as influências deixadas pelo arbitrário regime militar. Esse período de redemocratização tornou-se histórico, sobretudo para a participação popular, pois, com as campanhas das “diretas já”, várias manifestações populares se fizeram presentes nas principais capitais do País, atingindo seu ápice na promulgação da Constituição Federal de 1988, que restabeleceu os direitos políticos e civis, garantindo o associativismo e a restituição da autonomia dos Estados e Municípios.

Esse processo de abertura política trouxe consigo transformações importantes na conduta dos movimentos populares, que passam a atuar mais diretamente na sociedade civil, com o objetivo de pressionar o poder público para a abertura de canais que possibilitem uma maior participação nas decisões. Como consequência, esses movimentos conseguiram obter resultados no atendimento de suas reivindicações e ampliaram sua influência política e social junto às populações que representam, legitimando, assim, a ação das lideranças comunitárias.

Neste contexto, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) se desenvolveu como instrumento de participação política e veículo de pressão das classes populares contra sua exclusão das políticas públicas e objeto de articulação das entidades da sociedade civil, tendo a função social da cidade e a gestão democrática como prioridade, prevalecendo o direito à cidade (RIBEIRO, A.,1994).

## 1.2. A Participação Popular no Ideário da Reforma Urbana

Os movimentos populares, no final da década de 1970, tornaram-se imprescindíveis para a transformação da arena política brasileira, principalmente pela organização de associações, tais como a de moradores de bairro, como forma de reivindicarem uma melhoria da qualidade de vida, dentro de um quadro de profundas desigualdades sociais e degradação ambiental e das condições de vida.

Com o processo de pressão social pela redemocratização, que ganhou maior expressão na década de 1980 e que conheceu seu apogeu com campanha “diretas já”, mudaram-se as regras do jogo e se instalou no país o governo da Nova República. Um novo regime que assumiu como bandeiras políticas a melhoria da qualidade de vida das camadas populares, através de ampliação dos serviços básicos; o fortalecimento da participação popular; o impedimento do agravamento das condições urbanas do país; além do estabelecimento de diretrizes, programas e projetos que viessem operacionalizar uma política de urbanização para o país de acordo com as necessidades da sociedade civil (BRASIL apud CRUZ, 1990, p. 11).

As massas que se reuniam na praça pública não desejavam apenas mudanças de governo, mas queriam influir na mudança das políticas que, doravante, seriam adotadas pelo Estado. Assim, articulando o impacto de uma vigorosa e duradoura pressão eleitoral com a reivindicação dos novos direitos através da presença ativa dos movimentos sociais, a Campanha das Diretas parece ter falado a linguagem institucional, embora como meio de colocar na pauta da sociedade os problemas relativos à constituição de novos mecanismos de participação social, econômica, cultural e política na vida do país (MOISES, 1990, p. 31).

Para Santos Jr. (1995), no processo transitório do regime político brasileiro, a organização de amplos setores sociais, através de um permanente processo de mobilização, sustentaram uma agenda reformista calcada no ideário de justiça social. Buscava-se com isso o restabelecimento da democracia, a distribuição de renda e a redução da profunda desigualdade instalada no País. De certo que se objetivava uma reforma institucional que

pudesse de fato consolidar o estado de direito, a descentralização administrativa e a institucionalização das práticas participativas.

A luta pela participação popular no processo de planejamento e gestão de políticas urbanas no Brasil ganhou forças com a elaboração da Nova Constituição Federal, iniciada em 1986, onde vários movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos, igrejas e outros, articularam-se no intuito de defender a Emenda Popular<sup>8</sup> da Reforma Urbana.

As discussões, elaboração e defesa da Emenda Popular da Reforma Urbana não se constituíram em tarefa fácil, devido à complexidade dos formatos organizativos envolvidos e suas diferentes dinâmicas, trajetórias e perspectivas (RIBEIRO, A., 1994).

De acordo com De Grazia (2003), colocada em novas bases, a luta pela Reforma Urbana foi retomada no bojo do movimento de participação nacional em torno da elaboração da nova Constituição Federal Brasileira. Inicia-se, portanto, o movimento pela Reforma Urbana, a partir da articulação da iniciativa popular, que incorporou o acúmulo teórico da questão urbana e o avanço político dos movimentos populares.

O movimento pela Reforma Urbana objetivava a garantia do direito à cidade através de mudanças significativas na qualidade de vida, com a implementação de políticas públicas voltadas para o conjunto das camadas populares. Para isso, elaborou três princípios básicos para referenciar sua prática:

- 1- Direito à Cidade e à Cidadania, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.
- 2- Gestão Democrática da Cidade, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.
- 3- Função Social da Cidade e da Propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica

---

<sup>8</sup> Esta Emenda Popular contou com cerca de 200.000 assinaturas e contribuiu para a incorporação do capítulo da política urbana no interior da Constituição.

no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano (DE GRAZIA, 2003, p. 54).

Esses novos princípios, diferente dos propostos em 1960, estão baseados numa leitura das cidades cujo padrão de produção, ocupação e gestão, são marcados pela mercantilização do solo, da moradia, do transporte de massa e dos demais equipamentos e serviços urbanos. O Estado, por sua vez, tem tradicionalmente apoiado esses interesses, através de políticas, controles e mecanismos reguladores e discriminatórios; um modo de ver e fazer a cidade no qual distribui os homens desigualmente no espaço e que subordina os direitos políticos, os direitos individuais, a cidadania aos modelos de uma racionalidade econômica. A distribuição dos equipamentos e serviços é, geralmente, realizada conforme o lugar onde melhor são atendidos os critérios de rentabilidade e de retorno do capital investido. Esse modelo, excludente, deu origem à imensa segregação existente nas cidades, em todo o País (DE GRAZIA, 2003).

Os princípios da Reforma Urbana, ao contrário, queriam enfatizar as seguintes concepções:

- As cidades são produzidas pelo confronto, pela luta e pela apropriação entre diversos agentes econômicos e sociais.
- As políticas e instrumentos jurídicos ou urbanísticos devem levar em conta a cidade real, reconhecendo a desigualdade e o conflito existente entre os produtores e consumidores do espaço urbano.
- O Estado é obrigado a assegurar os direitos urbanos.
- A necessidade de uma regulação pública da produção privada, formal e informal, do meio ambiente construído; é necessário um controle social do uso do solo.
- Submissão do direito da propriedade à sua função social.
- Introduz a noção da necessidade do acesso igualitário aos bens e serviços urbanos e ao direito à cidade, através de instrumentos e mecanismos redistributivos.
- O controle social e a participação da sociedade civil organizada são condições básicas para a conquista dos direitos, de novas políticas públicas, que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades. Através do exercício do controle do Poder Público, as organizações participam da gestão das cidades; daí o nome de Gestão Democrática da Cidade.
- Reconhecer a cidade na sua totalidade e repensar o planejamento a partir da negociação dos agentes que produzem e se apropriam do espaço urbano.

- Assumir a estratégia da construção de uma nova ética urbana contrária à concepção que pensa a cidade como mercado, tendo em vista a transformação da sociedade.
- O fortalecimento dos sujeitos/atores sociais e políticos como condição básica para a construção e implementação das estratégias propostas (DE GRAZIA, 2003, p.56).

Todos esses princípios provocaram uma verdadeira “revolução urbana”, conforme Vainer (2000, p. 99), cujas características seriam:

Reduzir as desigualdades e transferir recursos materiais e simbólicos para os explorados e oprimidos, fortalecer a constituição de sujeitos coletivos conscientes, enfraquecendo as coalizões locais dominantes. [...] A revolução urbana aponta para uma ação processual de transformação da cidade e dos atores populares para a reconfiguração da cidade, para a redefinição das relações de poder de que a cidade é simultaneamente, campo e objeto.

Para Vainer (2000), a cidade é um espaço fundamental da luta econômica, política e cultural, palco privilegiado dos movimentos reivindicatórios, assumindo uma posição estratégica na constituição de identidades e da construção de alianças políticas.

A participação popular tendeu, no processo constituinte, a ser considerada como condição necessária às intervenções públicas, sendo viabilizada através de conselhos, com ênfase na esfera local de poder, uma vez que a descentralização administrativa constitui-se uma das inovações trazidas pela Constituição (SOUSA, 1998).

Nesse sentido, Campos Filho (1992) acredita que a organização da sociedade civil deve perpassar por dentro do Estado, alterando as administrações estaduais e municipais, possibilitando a consolidação de projetos participativos e de interesses coletivos. Desse modo, a constituição de conselhos é relevante na atuação dos processos decisórios, já que é capaz de encaminhar ações conjuntas da sociedade com o Estado, orientado pelas proposições do direito à cidadania e à cidade.

Lefebvre (1991) ressalta o direito à vida urbana como “uma condição de um humanismo e de uma democracia renovados”. Esse direito surge como uma proposta radical

de resistência à massificação imposta pela sociedade burocrática de consumo dirigido. Através das instituições e ideologias, exercem-se pressões e repressões sobre a vida cotidiana no sentido de impor à sociedade formas e ritmos de vida impeditivos da reflexão e, conseqüentemente, da contestação desse modo de vida (SOUSA, 1998).

O autor destaca, também, dois relevantes obstáculos ao alcance do direito à cidade: primeiro, a ausência de participação da sociedade na gestão urbana, devido ao alto grau de concentração das decisões nas mãos de administradores e técnicos da elite dirigente que controla a cidade; e, segundo, a forma como estão organizadas as cidades, expressando a estrutura de classe, onde a propriedade e o mercado impedem que seja alcançada a função social da cidade.

Garantir o valor de uso da cidade constituiu-se em tarefa primordial para a garantia da plena apropriação dos recursos urbanos por todos os habitantes, superando o estado de alienação e massificação da sociedade burocrática de consumo dirigido através da ruptura dos códigos da propriedade privada e do mercado (LEFEBVRE, 1991, p. 161).

Dessa forma, o direito à cidade transcende à elaboração jurídica e diz respeito à vida em sociedade, a democratização do espaço urbano, à ação participativa, ainda que haja tensões e conflitos. Ademais, nesse processo, emergem novas concepções de cidade que perpassam a elaboração do conteúdo político dos movimentos sociais (MARQUES, 2001).

Nesse sentido, o avanço e a consolidação da participação popular, como condição necessária à própria viabilização de políticas públicas, alteram o conteúdo e práticas de programas e projetos, ao mesmo tempo, que impõe novas exigências aos grupos políticos que estão no poder.

Assim, essa abertura política possibilitou a construção de processos sociais e institucionais que adquiriram visibilidade através da mobilização de atores políticos, em muitos municípios, realizando emendas populares para as Constituições Estaduais, Leis

Orgânicas e Planos Diretores, além de organizarem fóruns regionais articuladores da sociedade civil, como por exemplo o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que se fortalece a partir desse contexto e passa a ser um articulador dos atores urbanos no Brasil.

Torna-se e é reconhecido como um dos principais interlocutores com o governo brasileiro na discussão de uma política urbana mais justa e sustentável. Todas as articulações internacionais sempre tiveram o objetivo de tornar público o conceito de função social da propriedade e da cidade, noção essencial para o enfrentamento das desigualdades sociais (DE GRAZIA, 2003, p. 57).

Em dezembro de 1988, realizou-se o I Fórum Nacional de Reforma Urbana (I FNRU), para avaliar as conquistas obtidas na Constituição e o desempenho da mobilização popular nesse processo, bem como formular referências coletivas para a elaboração das constituições estaduais e leis orgânicas. Reuniram-se intelectuais, técnicos de prefeituras, representantes de movimentos populares, de Organizações não Governamentais, Federações de Sindicatos de Arquitetos, de Engenheiros. Estes chegaram há um consenso: apesar de ter conquistado um capítulo urbano na Constituição<sup>9</sup>, as questões colocadas ainda eram tímidas, principalmente, porque se colocou a função social da propriedade condicionada aos planos diretores.

II FNRU, outubro de 1989, elaborou a carta de princípios para orientar a atuação dos setores populares para a formulação dos novos planos diretores, bem como da Lei de Desenvolvimento Urbano.

A ação dos atores sociais na nova conjuntura introduziu a dimensão política na elaboração dos planos, programas e projetos, e passou a ser incorporado uma nova bandeira: "Plano Diretor como Instrumento de Reforma Urbana"<sup>10</sup>. Acreditava-se que os planos

---

<sup>9</sup>Título VII: Da Ordem Econômica e Financeira; Cap. II: Da Política Urbana: Art. 182: "A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (CONSTITUIÇÃO, 1988). A Constituição Federal de 1988 procurou institucionalizar a participação da sociedade civil organizada na gestão de políticas públicas, através de conselhos comunitários, nas áreas de educação, saúde, assistência social, planejamento urbano, dentre outras.

<sup>10</sup>Plano Diretor Urbano (Lei Nº 7.603/1993), art. 140 – "A propriedade urbana cumpri sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade, buscando equidade de acesso aos bens e serviços

diretores imbuídos de novas funções poderiam deixar de ser tecnocratas e atender às necessidades reais da sociedade civil em cada cidade, porém, precisavam ser implementados "pactos territoriais" com todos os agentes e atores sociais para que os referidos planos pudessem absorver o novo (DE GRAZIA, 2003).

O Fórum, neste período, descentralizou-se e foram criados fóruns municipais e/ou estaduais no sentido de contribuir nas discussões das constituições estaduais, leis orgânicas e planos diretores<sup>11</sup>. As principais capitais do País contaram com emendas populares dos fóruns de Reforma Urbana, o que demonstrou uma razoável incorporação no arcabouço jurídico-institucional de elementos do ideário da Reforma Urbana, principalmente, em relação à responsabilidade do poder público em garantir os direitos urbanos e a função social da cidade, bem como na criação de mecanismos e instrumentos para implementar uma gestão democrática.

O III FNURU, refletindo o avanço das discussões e a articulação da luta pela reforma urbana, propiciou condições para a formulação de um plano de ação conjunta e a estruturação de uma coordenação. Ainda foram elaboradas várias emendas aos Projetos de Lei de Desenvolvimento Urbano (com destaque para o Estatuto da Cidade em tramitação no Congresso Nacional), decidindo também participar da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO/92), com a finalidade de tornar clara a relação existente entre os problemas urbanos, pobreza e meio ambiente.

O IV Fórum se realizou durante a ECO/92, onde se enfatizou a defesa das proposições da Reforma Urbana, no âmbito nacional e internacional, elaborou-se uma proposta básica "Nossas propostas para o Meio Ambiente nas Cidades" e um documento popular num

---

públicos, realizam atividades de interesse urbano e a mesma não sirva como veículo para obtenção de valorização imobiliária decorrente do investimento público".

<sup>11</sup>Os Planos Diretores partem de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativas aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais. O objetivo não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo os princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na constituição da cidade (DE GRAZIA, 1990).



contexto onde as questões ambientais tomaram uma dimensão específica, naquela conjuntura, totalmente desintegrada da questão urbana. O documento foi aprovado pelas entidades brasileiras e submetido às entidades internacionais, participantes do Fórum Internacional, que após os debates se transforma no Tratado por "Vilas, Povoados, Cidades, Justas, Democráticas e Sustentáveis" (UFRJ, 1994).

Os fóruns posteriores se depararam com uma conjuntura de perda de direitos, falta de regulamentação das conquistas obtidas na Constituição, desmantelamento das políticas públicas e conseqüentemente com uma perda da participação e desarticulação dos fóruns locais. Mesmo assim, a coordenação retomou a discussão e a pressão ao Congresso Nacional sobre a Lei de Desenvolvimento Urbano e, do apoio e incorporação na plataforma do Fórum, da luta dos movimentos de moradia por um projeto de Lei de iniciativa popular que cria o Fundo Nacional de Moradia Popular (DE GRAZIA, 2003).

Segundo De Grazia (2003), a primeira tentativa de aprovar uma Lei de Desenvolvimento Urbano surgiu no âmbito da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), em 1977, cujo corpo técnico avaliava que as administrações locais não dispunham de um instrumental urbanístico para enfrentar a especulação imobiliária e a distribuição dos serviços públicos urbanos. Em 1983, surgiu o Projeto de Lei nº 775, atrelado à campanha eleitoral de Mário Andreazza. A reação foi grande no Congresso e no setor imobiliário, porém, somente a partir do processo constitucional, ele foi lembrado e voltou a discussão a partir de alguns substitutivos.

A autora aponta algumas justificativas para Lei de Desenvolvimento Urbano, a partir dos seguintes fatos:

1. Os setores conservadores conquistaram o atrelamento à Lei Federal e ao Plano Diretor na aplicação de instrumentos destinados a conferir a função social da propriedade na Constituição. Assim se fez necessário regulamentar o artigo 182 e 183 da Constituição Federal.

2. Os novos prefeitos, eleitos no final da década de 1980, demandavam instrumentos capazes de realizar uma gestão direcionada para atender às demandas das camadas populares e enfrentar a especulação imobiliária. A discussão da Reforma Urbana fez com que alguns municípios utilizassem certos instrumentos dispostos na LDU, porém, acarretando grandes dificuldades para aplicar os dispositivos, como por exemplo: o imposto sobre a propriedade predial urbana progressivo no tempo.

3. A aprovação do Estatuto da Cidade é concebida pelo FNUR como a conquista de um valioso instrumento de política urbana que se apropriado pela sociedade civil organizada e pelos municípios, com o objetivo de realizar a função social da propriedade e da cidade, será de grande utilidade na mudança do quadro de desigualdade, exclusão e segregação, bem como será uma grande contribuição na luta por cidades justas, humanas, democráticas. No entanto, entende que não é uma panacéia para todos os problemas das cidades (DE GRAZIA, 2003, p. 58).

Em seus artigos 182 e 183, a Constituição Federal estabeleceu as diretrizes para uma nova política urbana e exigiu uma legislação nova que fixasse os direitos e deveres do cidadão nas cidades brasileiras. Esse direito foi consolidado e ampliado no Estatuto da Cidade, que, depois de votado no Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República, entrou em vigor em 10/10/2001.

Entre as 16 diretrizes constantes dos vários artigos do Estatuto, merecem especial destaque as duas primeiras: “a garantia do direito à cidade sustentáveis” e “o direito à terra urbana, a moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e as futuras gerações” (OLIVEIRA, 2001, p. 02).

O direito à moradia também é reconhecido nos incisos XIV e XV, que fixa, como diretriz urbana “a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por camadas populares mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais” (OLIVEIRA, 2001, p. 07).

O novo Estatuto da Cidade reconhece a gestão democrática, que se daria por meio da sociedade civil, de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de

conselhos de participação, orçamento participativo, audiências públicas, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Insere, também, a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

A diretriz do inciso IV fixa a necessidade de “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da sociedade e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (OLIVEIRA, 2001, p. 05).

Como resposta à determinação constitucional, e para viabilizar a gestão democrática das diretrizes urbanísticas, vários municípios criaram os Conselhos de Desenvolvimento Urbano.

Esses conselhos são instrumentos de representação da sociedade civil na gestão de sua política urbana. Representam um dos canais de comunicação entre a sociedade civil e a administração local no que diz respeito à política urbana no município. São instâncias participativa referente ao “planejamento da cidade: definição, composição e acompanhamento da implementação de políticas públicas e intervenções diversas, tais como planos diretores, políticas setoriais de transporte e meio ambiente, programas de urbanização de favelas e etc.” (SOUZA, M., 2002, p. 359).

A institucionalização da relação entre sociedade civil e Estado, através de conselhos, sejam setoriais (saúde, educação etc.) ou comunitários (para a elaboração do plano de governo das obras públicas), por exemplo, é o que caracteriza este “novo” nas administrações públicas. Configura-se, assim, uma estreita correlação entre descentralização política e eficiência administrativa, principalmente no que concerne à transparência das ações governamentais.

### 1.3. Importância da Participação Popular na Gestão Democrática da Cidade

A participação popular é um tema que esteve muito presente nos discursos políticos da oposição ao final dos anos 1970 e em parte nos anos 1980, e que praticamente desapareceu nos anos 1990, pois com o decréscimo de alguns tipos de mobilização de massas, nas cidades, e o surgimento de outros tipos de ações coletivas, mais envolvidas em frentes de trabalho e menos reivindicativas, houve uma perda de visibilidade política da participação popular e esse tema passou a ser interpretado, por vários teóricos<sup>12</sup>, como algo já ultrapassado, pertencente à década passada, estando em crise e desmobilizados (GOHN, 2000).

Entretanto, Gohn (2000) discorda dessas interpretações e considera que a participação popular é um elemento vivo e atuante nas sociedades modernas. Sua presença é um fator crucial para a consolidação do processo democrático, principalmente ao nível das estruturas locais.

Para Gohn (2000), outras formas de movimentos estão operando na construção de uma sociedade igualitária e contra as injustiças sociais tais como as experiências de planejamento do orçamento participativo, as parcerias entre organizações populares, ONGs e órgãos públicos em programas na área do chamado Terceiro Setor - público não estatal.

Desse modo, a autora considera que a participação dos movimentos sociais nos espaços interinstitucionais é fundamental porque, na correlação de forças políticas existentes, eles expressam interesses de maiorias organizadas que lutam pela democratização do acesso aos bens e serviços públicos e não pela apropriação privada de privilégios, lucros.

Assim, neste trabalho, a participação popular é entendida como a capacidade de apropriação pelos cidadãos do direito de construção democrática, possibilitando desde a

---

<sup>12</sup> Para estes o conceito de movimento social já não daria conta de explicar os problemas atuais porque seria um conceito ordenador/organizador das relações sociais na sociedade e esta, atualmente, estaria em processo de desorganização onde os atores sociais buscam a diferenciação e não mais a identidade.

abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, elaboração de estratégias de ação e estabelecimento de canais de diálogo com o poder público, no intuito de garantir a participação efetiva da sociedade civil na gestão democrática da cidade.

Nas últimas décadas, vem-se firmando um novo paradigma que destaca a maior participação popular nos processos decisórios como um “novo” padrão de governabilidade, através da expansão da esfera pública, com a formação de parcerias entre as esferas estatais, privadas e societárias.

Na América Latina, a luta pela conquista de espaços para aumentar a participação popular é, sem dúvida, um dos aspectos mais desafiadores para a análise sobre os alcances da democracia nas relações entre o Estado e os Movimentos Sociais.

A análise dos processos existentes está permeada pelos condicionantes da cultura política, tanto do Brasil como dos demais países da América Latina, marcados por tradições estadistas, centralizadoras, patrimonialistas e, portanto, por padrões de relação clientelistas, meritocráticos e de interesses criados entre Sociedade Civil e Estado. Entretanto, estes condicionantes não têm sido necessariamente um fator impeditivo para a emergência de uma diversidade de formas de participação dos setores populares, em que, com frequência, muitas se situam no escopo das práticas no contexto das tradições anteriormente descritas, enquanto outras as contradizem abertamente (JACOBI, 1999).

A redefinição das relações entre Estado e Sociedade Civil no Brasil, no final dos anos 1970, implicou a construção, com muitos entraves, de uma esfera societária autônoma. Os atores sociais que emergiram na sociedade civil, à revelia do Estado, criaram novos espaços e formas de participação e relacionamento com o poder público. Estes espaços foram construídos, tanto pelos movimentos populares, como pelas diversas instituições da sociedade

civil, que articularam demandas e alianças de resistência popular e lutas pela conquista de direitos civis e sociais.

Os movimentos sociais não só tiveram papel relevante no estabelecimento de estruturas democráticas fundamentais propícias à participação popular, mas também exerceram um impacto substancial sobre as formações normativas do eleitorado, e, portanto, sobre a arena política formal. Ao gerarem novos elementos de conhecimento e de cultura, muitos movimentos imprimiram sua marca e orientaram sua ação pela defesa de práticas pautadas pela sua autonomia, pela necessidade de tornar visível a sua capacidade de auto-organizar-se e de desenvolver a democracia direta, transformando as carências do seu entorno de moradia em práticas reivindicatórias (JACOBI, 1990, p. 125).

De acordo com Gohn (2000, p. 310), nos anos 1980, a temática da participação popular era um ponto de pauta na agenda política das elites, ocasionando em dois fenômenos: de um lado, a crise de governabilidade das estruturas de poder do Estado, desgastadas e deslegitimadas pelo autoritarismo; de outro, a legitimidade das demandas expressas pelos movimentos sociais – novos ou velhos – e a conquista de espaços institucionais.

Nos anos 1990, a agenda política das elites se modifica em função de problemas internos e das alterações que a globalização e as novas políticas sociais internacionais passaram a impor ao mundo capitalista.

Além das práticas participativas inovadoras que se institucionalizam cada vez mais, surgiram novos movimentos baseados em ações solidárias alternativas centradas em questões éticas ou de revalorização da vida humana, como é o caso da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida (JACOBI, 1996).

A participação popular se transforma no referencial de ampliação das possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também de garantia da execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado. Entretanto, o que se

observa é que, no geral, as propostas participativas ainda permanecem mais no plano da retórica do que na prática.

O aumento da participação dos estados e municípios nos fundos federais, o que tem resultado, entretanto, num conjunto fragmentado e inorgânico de programas e projetos governamentais, configuram um padrão altamente diferenciado e heterogêneo na implementação da descentralização, oscilando entre iniciativas que inovam na lógica do planejamento e gestão com participação e as que mantêm as fórmulas tradicionais de clientelismo e patrimonialismo (JACOBI, 1999). Nessa direção, um dos aspectos mais complexos e questionáveis está relacionado com uma postura institucional de estimular a participação popular como um fator de substituição, buscando envolver cada vez mais, e de forma direta, os cidadãos na produção e/ou gerenciamento dos serviços públicos.

As transformações nas práticas de planejamento e gestão de políticas urbanas tornam legítima a participação popular estando, direta ou indiretamente, associadas à necessidade de imprimir também maior eficiência à ação governamental.

A participação popular se enquadra no processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não têm acesso. De um lado, a participação é identificada com os argumentos da democratização que têm como referência o fortalecimento dos espaços de socialização, de descentralização do poder e de crescente autonomização das decisões, portanto, enfatizando a importância de um papel mais autônomo dos sujeitos sociais. O outro enfoque aborda a participação, a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configurando um instrumento de socialização da política, reforçando o seu papel como meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública (JACOBI, 1999).

A institucionalização da participação popular é permeada de dificuldades decorrentes da heterogeneidade dos grupos comunitários e associativos, o que torna complexos os problemas de representação, criando tensões quanto aos critérios de escolha, acirrando a concorrência e trazendo à tona a pressão dos grupos organizados no sentido de reforço das práticas neocorporativas. Isso provoca, freqüentemente, um esvaziamento dos mecanismos de decisão coletiva.

A participação popular na gestão urbana, nas políticas sociais, pressupõe instrumentos e mecanismos de controle social, devendo ser assegurada à participação de setores e membros representativos das camadas populares e de seus interesses, em todas as instâncias do poder público, por meio de conselhos paritários, reguladores, fiscalizadores e deliberativos.

Os Conselhos, como forma apartidária de exercer política, podem ser considerados como um “novo” sistema de organização social para o exercício político, tornando-se mais um espaço de discussão dos problemas cotidianos de uma comunidade, podendo constituir-se como um avanço para o exercício da democracia, na medida em que essa nova forma de exercer política ameniza a centralização do poder político nos partidos.

Nesse sentido, Marcelo Souza (2002, p. 333-335) destaca três argumentos relevantes sobre a importância da participação na gestão democrática da cidade:

- 1-Uma ampla participação pode contribuir para minimizar certas fontes de distorção: quando os especialistas decidem em nome da maioria, não se tem chances de monitorar ou controlar o processo de gestão, o que pode acarretar numa probabilidade maior de corrupção ou de erros de avaliação.
- 2- Ao participar de uma decisão, o cidadão se sente muito mais responsável pelo seu resultado, o que é importante para o amadurecimento político.
- 3- A participação é um direito inalienável: participar, no sentido essencial de exercer a autonomia, é a alma mesma de um planejamento e de uma gestão que vislumbra se uma cidade democrática, rompendo com o sistema de dominação.

Ao discutir o conceito de gestão democrática, entende-se que este termo possui profunda implicação, pois enseja a participação dos cidadãos no processo de planejamento,



controle e avaliação de políticas urbanas. Diferenciando-se, portanto, do termo “gerenciamento” ou “administração”, estritamente ligado a uma concepção produtivista, de abrangência mais reduzida.

Nesse sentido, o conceito de gestão democrática que norteia esse estudo está pautado na compreensão de que a sociedade civil se reconhece como principal agente político em um processo contínuo de participação e decisão sobre os assuntos de interesse público (MARQUES, 2001). Assim, a gestão democrática compreende, também, uma gestão participativa, sem paternalismo, no intuito de deselitizar as políticas públicas, facilitando o acesso aos bens e serviços destinados, normalmente, a uma elite, uma minoria.

Desse modo, faz-se necessário um planejamento e gestão democrática das cidades que tenha como perspectiva o desafio de superar as desigualdades sociais reproduzidas por uma desigual possibilidade de planejar o uso dos recursos condensados na cidade (DE GRAZIA, 2000).

Santos Jr. (1995) ressalta que o planejamento e a gestão da cidade, baseados na concepção de reforma urbana, pressupõe o exercício da cidadania<sup>13</sup> apreendidas em dois significados: como direito de acesso aos bens que garantam condições de vida urbana digna, culturalmente dinâmica e condizente com os valores éticos humanitários; mas também como direito dos cidadãos à informação e à participação política na condução dos destinos da cidade.

O planejamento em décadas passadas representava a racionalidade tecnocrata, o que tornava inadequado para sua gestão. A constatação do esgotamento e das possibilidades dos instrumentos clássicos de gestão urbana exigiu, de forma paulatina, à chamada do Estado para

---

<sup>13</sup>A concepção de cidadania que guia este trabalho está baseada nos argumentos de Benevides (1994) sobre a cidadania ativa, que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços da participação política. Essa concepção representa a idéia de ampliação da participação política, extrapolando o “espaço” das urnas e buscando o reconhecimento da complementaridade entre a representação política tradicional e a participação popular diretamente exercida, diferentemente da cidadania passiva que é outorgada pelo Estado com a idéia moral do favor e da tutela.

assumir um papel fundamental na manutenção do equilíbrio social. Sob este enfoque, o desenvolvimento urbano adquire e se traduz mais como um aspecto setorial do desenvolvimento econômico, sob a égide do Estado.

Para romper com essa concepção, surgiu o planejamento estratégico situacional, conforme exposto anteriormente, entendido como atividade contínua, sistemática e permanente, devendo ser participativa e descentralizada.

Maricato (2000) ressalta a importância do planejamento público para a conquista de um futuro melhor para as cidades brasileiras, apoiada na crença de que nada pode substituir o papel do Estado na garantia da equalização de oportunidades. A natureza e a localização dos investimentos governamentais, em primeiro plano, e privados, em segundo, regula quem e quantos terão direito à cidade.

Assim, o planejamento urbano é um instrumento de governabilidade, de *governance* e da própria gestão do território. Ele se caracteriza como um processo constituído de um conjunto de técnicas de origens interdisciplinares, aplicado à gestão do planejamento urbano enquanto atividade de avaliação, propostas e controle território das cidades.

Governança é a capacidade governativa em sentido amplo envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. [...] Governabilidade, entretanto, refere-se as condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do regime político, a forma de governo, as relações entre os poderes (DINIZ, 1996, p. 196).

A participação popular no planejamento e na gestão (no processo orçamentário, na elaboração de planos e políticas públicas etc.) deve ser vista como algo crucialmente relevante: a introdução consistente de elementos de democracia direta, além de serem importantes em si mesmos, certamente contribuirá para maior transparência e, eventualmente, para menor corrupção, menos clientelismo, menos desperdício e redução dos níveis de desigualdade sócio-espacial.

Bandeira (1999) ressalta que a participação deve ser vista como um instrumento importante para promover a articulação entre os atores sociais, fortalecendo a coesão da comunidade, e para melhorar a qualidade das decisões, tornando mais fácil alcançar os objetivos de interesse comum. No entanto, as práticas não podem ser encaradas como procedimentos infalíveis, capazes de sempre proporcionar soluções adequadas para problemas de todos os tipos.

Processos mal concebidos ou mal implementados não só podem levar a resultados evidentemente inadequados, mas também podem gerar descrença quanto à própria validade, conveniência e credibilidade das práticas participativas (BANDEIRA, 1999, p. 31).

Para Carvalho (2000), participar da gestão democrática da cidade significa participar do governo, da sociedade, disputar espaço no Estado, nos processos de definição das políticas públicas; significa questionar o monopólio do Estado como gestor da coisa pública; significa construir espaços públicos não estatais, afirmando a importância do controle social sobre o Estado, da gestão participativa, da co-gestão, dos espaços de interface entre Estado e sociedade civil.

No bojo dessas discussões, são poucas as experiências de gestão democrática da cidade, que, de fato, ampliam o potencial participativo. Aqui, destacam-se duas experiências que demonstram os processos de gestão de políticas públicas implementadas no Brasil: a primeira experiência (Curitiba) é pautada na gestão técnico-pragmática, de matriz neoliberal; e a outra (Porto Alegre) é baseada na gestão democrática-participativa.

Na cidade de Curitiba, o modelo de planejamento e gestão da cidade adotado visou promover uma modernização e o enxugamento do Estado, através do pragmatismo e eficiência técnica, onde a participação popular se refere a legitimação dos projetos já elaborados, pois, na visão dos representantes do governo, uma participação mais ampla só

levaria a discussões intermináveis, o que impossibilitaria uma ação rápida e eficiente do poder público (FREY, 1996).

Frey (1996) ressalta que o sistema político-institucional vigente, em Curitiba, era de uma democracia exclusivamente representativa, onde o poder de decisão ficava restrito à deliberação de um corpo tecnocrático. Outro ponto de destaque era uma forte hierarquização administrativa; uma tendência ao “decretismo” e à criação de consensos.

Um outro autor que analisa esse modelo implementado em Curitiba é Sanchez (1997), porém seu enfoque é o *marketing* urbano e o urbanismo espetáculo:

Nossa argumentação baseia-se em que o investimento em *marketing* pode ser considerado ao mesmo tempo como um resultado e como uma estratégia dos processos de reestruturação urbana. [...] Os instrumentos de marketing urbano – uso de técnicas publicitárias – servem como mecanismos utilizados para projetar no exterior a imagem da cidade. [...] Entretanto, esse tipo de planejamento e gestão não mostra a cidade como um todo, mas apenas pontos privilegiados, que servem ao consumo da elite local e do turista (SANCHEZ, 1997, p. 05-12).

Nesse sentido, Vainer (2000) destaca que o modelo de planejamento estratégico de cidades, baseado nos conceitos e técnicas do planejamento empresarial, estrutura-se basicamente, sobre a articulação de três analogias constitutivas: a) a cidade mercadoria; b) a cidade empresa; e c) a cidade pátria. Assim, “ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo de planejamento e execução de suas ações” (VAINER, 2000, p. 48).

Dentro desse contexto, as cidades são tidas como espaços rivais, que aguçam uma competitividade de mercado, de investimentos industriais, de investimentos comerciais e de serviços, o que possibilita um controle da iniciativa privada em relação à produção dos espaços públicos (SANCHEZ, 1997).

Em contraposição a esse modelo, surge a gestão democrático-participativa ou gestão político-ideológica, como argumenta Frey (1996), cujo objetivo é fomentar a participação popular e promover uma reestruturação nos mecanismos decisórios, através de uma proposta de inversão de prioridades, de igualdade de oportunidades na proposição e decisão entre os atores sociais, de transparência na socialização das informações, bem como de rompimento com estruturas autoritárias e tecno-burocrata na relação do governo com a sociedade civil.

Em Porto Alegre, as experiências reforçam uma concepção de democracia que articula representação política e participação direta como resposta possível à privatização prevalente na gestão da coisa pública. O discurso predominante acentua a importância da convergência de práticas, da socialização da política, do caráter oscilante da participação, da importância da institucionalidade, da convivência com o sistema representativo existente e da necessidade de governar para toda a cidade (SOARES; GONDIM, 1998).

A análise do caso de Porto Alegre mostra que o desafio para se garantir a eficácia e continuidade de políticas públicas é o reforço dos meios para envolver a sociedade e manter o seu interesse, para dimensionar adequadamente os arranjos institucionais. A sua descontinuidade reforça o argumento de que gestão democrática e participação popular requerem uma forma combinada de fortalecimento das formas de organização da sociedade civil, uma mudança na correlação de forças, uma transformação qualitativa dos padrões de gestão, enfim um processo real de democratização do Estado e da sua gestão (JACOBI, 1996).

Jacobi (1996) defende que a efetiva participação da sociedade civil nos processos decisórios, como é o caso do Orçamento Participativo, vem se constituindo como um mecanismo ampliado de engajamento da sociedade na gestão das políticas públicas, requerendo um esforço crescente de institucionalização da possibilidade de atendimento das demandas em bases negociadas. Trata-se de processar demandas e pressões e de implementar mecanismos formais que contemplem tanto os setores organizados e mobilizados,

estimulando sua adequação à institucionalidade, a partir do respeito à autonomia e à auto-organização, como de envolvimento dos setores desorganizados.

A experiência do Orçamento Participativo, em Porto Alegre, está diretamente vinculada a capacidade que a administração local teve de criar canais legítimos de participação, combinando elementos da democracia representativa e de democracia participativa.

Nesse contexto, a participação popular adquire uma prática de ruptura com o corporativismo territorialmente determinado, com ênfase numa lógica direcionada por uma abordagem universal da cidade, criando para os setores populares uma opção viável e altamente competitiva de participação política alternativa às práticas clientelistas (JACOBI, 1996).

Isto está sendo estabelecido dentro de uma lógica que não está apenas permeada pelo imediatismo e o utilitarismo, mas por uma radicalização da democracia, que, alargando os direitos de cidadania no plano político e social, constrói efetivamente novas relações entre governantes e governados. Este processo de gestão através do ingresso da cidadania organizada na máquina do Estado possibilita conhecer seu funcionamento e seus limites e estimula a construção de uma relação de co-responsabilização e de disputa, visando produzir consensos cada vez mais qualificados (NAVARRO, 1999).

Mas, apesar da sua repercussão positiva, esses processos participativos apresentam limitações, e estas residem nas contradições associadas às dificuldades de ampliar a participação e à dependência em relação às autoridades municipais para estruturar a dinâmica de funcionamento.

Nesse sentido, Marcelo Souza (2002, p. 387-388) observa que existem três obstáculos vinculados à participação popular:

1- problemática da implementação: refere-se às diversas dificuldades que uma administração progressista tem de enfrentar para implementar suas políticas, tais como: boicotes patronais; escassez de recursos; incompetência gerencial; e outras.

2- problemática da cooptação: diz respeito à deformação do esquema participativo através da instrumentalização da sociedade civil por parte das forças políticas do Estado.

3- problemática da desigualdade: tem a ver com as dificuldades para a participação voluntária, pois, em geral, não se dispõe de muitos recursos para participar, como: dinheiro para se locomover.

A realidade brasileira é marcada por configurar um contexto de baixa institucionalização, onde a maioria da sociedade pouco se mobiliza para utilizar os instrumentos da democracia participativa, que visam romper com o autoritarismo social que prevalece. Os setores organizados que interagem e pressionam, representam iniciativas fragmentárias que não atingem o cerne de uma sociedade refratária a práticas coletiva.

O desafio existente é o de superar as barreiras sócio-institucionais e fortalecer as políticas públicas pautadas pela inclusão da noção de interesse geral. Esta se concretiza na medida em que o tema da cidadania é assumido como um ponto central para a institucionalização da participação dos cidadãos em processos decisórios de interesse público (JACOBI, 1990).

A reconstituição do processo de participação dos movimentos sociais organizados no nível do executivo e legislativo municipais permite, em primeiro lugar, ampliar os dados para uma análise mais aprofundada sobre o processo de “reconhecimento”, na construção de novos sujeitos coletivos e na ampliação dos espaços públicos. Estes elementos possibilitam a construção de uma institucionalidade ampliada, cujos reflexos poderiam nos levar a superar o ciclo de fluxos e refluxos, normalmente presentes nas lutas pela superação de carências imediatas.

O planejamento participativo aponta para a necessidade dos governos, da sociedade civil e dos setores produtivos buscarem a construção de espaços institucionais onde a gestão,

implementação e avaliação de políticas públicas sejam compartilhadas pelos atores sociais envolvidos.

É preciso construir formas de participação cidadã, em que o ambiente signifique o conjunto de diferentes elementos da produção e do consumo com formas alternativas de participação da sociedade civil na construção de uma sociedade/cidade sustentável.



## **CAPÍTULO II - A PARTICIPAÇÃO POPULAR E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM BELÉM**

### **2.1. As Primeiras Intervenções Urbanísticas e o Papel Reservado à Participação Popular**

A construção do espaço urbano na Amazônia e, de forma especial, em Belém, teve como elemento significativo, desde o período colonial, as determinações econômicas e políticas nacionais e internacionais.

O processo de urbanização da Amazônia foi consequência de formas específicas do desenvolvimento do capitalismo para essa região. Essa forma se evidenciou nas relações econômicas estabelecidas para apropriação das riquezas naturais.

O avanço do capitalismo na região amazônica conduziu a uma transformação não apenas no aspecto fundiário, mas, principalmente, no aspecto social, levando o camponês a disputar desigualmente com empresas nacionais e estrangeiras as terras que ocupa (COSTA, 1980).

O papel do Estado, nesse contexto, aparece de suma importância, já que facilitou e reforçou a penetração do capital nacional e internacional na região, transformando-a num cenário que combina modernização e exclusão social, cujos princípios norteadores eram o patrimonialismo e o clientelismo.

Diferentes agentes, ligados tanto ao setor estatal quanto ao capital nacional e internacional, [...] têm produzido ao longo do desenvolvimento da região, as condições necessárias ao processo de acumulação e expansão capitalista ao mesmo tempo em que geram pobreza e desigualdades sociais. Os benefícios do propalado progresso, que justificam as iniciativas desses agentes, não são apropriados pela grande maioria dos habitantes, estabelecendo profundos contrastes sociais que se refletem na cidade de Belém, seu principal centro urbano (SOUSA, 1998).

A cidade de Belém, fundada em 1616, no período colonial, com o nome de Santa Maria de Belém do Grão Pará, a partir da ocupação das terras indígenas pelos portugueses e

da construção do Forte de Presépio (hoje denominado de Forte do Castelo), abrange uma área de 505.8231 Km<sup>2</sup> cujo centro está localizado, aproximadamente, a 1° 20' de latitude sul e 48° 30' de longitude oeste de Greenwich, possuindo um clima quente e úmido com precipitação média anual alcançando os 2.834 mm. Situa-se numa península contornada ao sul pelo rio Guamá, a oeste pela Baía do Guajará e Baía do Marajó, ao norte pelo furo do Maguari e, a leste, a cidade limita-se com os municípios de Ananindeua, Marituba, Santa Bárbara e Santo Antônio do Tauá (SEGEP, 1999).

Seu relevo é baixo, com boa parte do território situado em áreas de “baixadas”, ou seja, as várzeas e igapós das bacias hidrográficas<sup>14</sup> (Mapa 1) que recortam o município, determinando, assim, no seu interior, a existência de diversas faixas de terras abaixo da cota de 04 metros, que recebem as influências do rio e do oceano.

O aglomerado metropolitano de Belém é constituído espacialmente por dois conjuntos fisiográficos distintos: área continental e conjunto insular. A área continental localiza-se na porção ao sul da região metropolitana, e a insular abrange, aproximadamente, 39 ilhas, das quais as mais importantes são as de Mosqueiro (191,1 Km<sup>2</sup>) e Caratateua/Outeiro (31,8 Km<sup>2</sup>), ambas interligadas ao continente por meio de pontes.

Na parte continental, área mais densamente ocupada, inserem-se os conjuntos urbanísticos das cidades que compõem a Região Metropolitana de Belém, principal pólo concentrador de atividades secundárias e terciárias irradiadoras de fluxo e intercâmbios com todo o território paraense.

---

<sup>14</sup> Bacia do Una, a de maior extensão, com 2.531 ha, representando 50,45% do universo; Bacia do Comércio, Tamandaré e São José com 361 ha, correspondendo a 7,2% do total; Bacia da Estrada Nova com 797 ha, aproximadamente 16% do total; Bacia do Tucunduba, 1.055 ha, 21% do total e Bacia das Almas e Reduto, a menor de todas, com 274 ha, cerca de 6% do universo (RODRIGUES, E., 2000, p. 125).

Mapa 1



Fonte: Projeto Una, 2001.

A Região Metropolitana de Belém (RMB), que abrange uma área de 1.827,7 Km<sup>2</sup>, com uma população de 1,8 milhão de habitantes (quase um terço da população do Estado do Pará)<sup>15</sup> (Tabela 1), foi instituída pelo governo federal por meio de Lei complementar nº 14, de junho de 1973, e complementada pelas Leis nº 20, de 1974, e nº 27, de 1975. Naquela época, a RMB era constituída pelos municípios de Belém e Ananindeua.

**Tabela 1 – População da Região Metropolitana de Belém**

Nome do Município	Ano 1991	Ano 1996	Ano 2000	TCA** 1991-1996	TCA 1996-2000	TCA 1991-2000
Ananindeua	88.151	341.257	392.947	31,1	3,6	18,1
Belém	1.244.689	1.144.312	1.280.614	-1,7	2,9	0,4
Benevides	68.465	28.130	35.350	-16,3	5,9	-7,1
Marituba*	0	49.239	75.448	-	11,3	-
Santa Bárbara	0	11.549	11.375	-	-0,4	-

\* Marituba se tornou município no ano de 1996, sendo assim, tem-se os números da população a partir desse ano.

\*\* TCA: Taxa de Crescimento Anual.

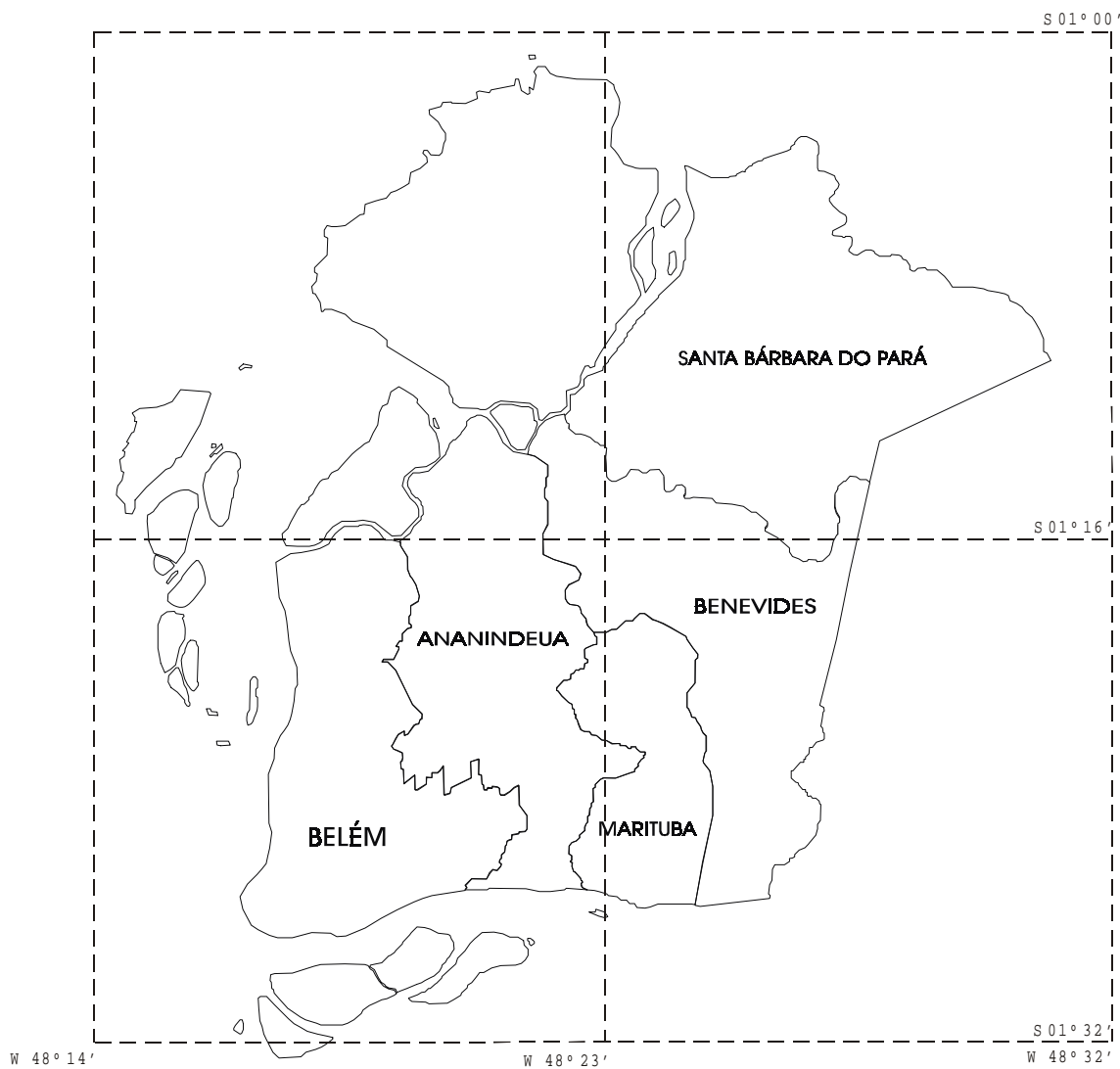
Fonte: IBGE, 2001.

Com a Constituição de 1988, atribui-se aos estados a responsabilidade de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. O governo estadual, por meio da Lei complementar nº 27, de outubro de 1995, instituiu a RMB com a inclusão dos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba e Benevides. Em 19 de dezembro de 1996, o município de Santa Bárbara foi incluído na RMB (Mapa 2) (SEPLAN, 1998).

<sup>15</sup> Dados do IBGE, Censo Demográfico 2000.

**Mapa 2****LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DA  
REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM - 1999**

FONTE: CODEM / SEGEP



Na história da expansão urbana de Belém, destaca-se como uma das primeiras intervenções urbanísticas a própria fundação da cidade, que teve como objetivo impedir a tentativa de ingleses, franceses e holandeses de se estabelecerem na região.

Com a chegada dos portugueses, foram vários os grupos sociais que se revoltaram, em diversas situações e em diferentes capitânias, contra a opressão que o Governo de Portugal e seus representantes na colônia exerciam sobre a população, bem como lutavam pela posse do território.

Em 07 de janeiro de 1619, houve a primeira revolta dos povos indígenas contra essa opressão e o “assalto” às suas terras<sup>16</sup>. Os Tupinambás, que moravam às margens do rio, invadiram a cidade de Belém, com a finalidade de expulsar os lusitanos da região, no entanto, “os colonos refugiados no Forte do Presépio abriram fogo contra os indígenas, matando muito deles, e fazendo com que fossem obrigados a bater retirada, deixando Belém destruída. Assim, na ocupação da região, os portugueses fizeram suas guerras contra as populações nativas, quase sempre exterminando-as e subjugando-as ao seu domínio” (BEZERRA NETO, 2001, p.19).

Sendo assim, a produção do espaço urbano de Belém iniciou-se em torno do forte do Presépio, expandindo-se para o sul com a abertura das primeiras ruas, acompanhando o litoral, ao longo da Baía do Guajará. No entanto, o crescimento do núcleo urbano em direção ao sul foi interrompido pelo igarapé do Piri, que era longo e tortuoso (CORRÊA, A., 1989).

A situação topográfica do Piri impedia a continuidade do traçado urbano, tornando-se ponto de referência da divisão da cidade em dois bairros, um a oeste do Piri, o bairro da Cidade (hoje denominado de Cidade Velha), e outro a leste, o bairro da Campina (hoje, Comércio) (TRINDADE JR., 1997). O espaço produzido limitava-se aos primeiros arruamentos e à construção de fortes, de igrejas e de conventos. Também recebeu as suas

---

<sup>16</sup> Pode-se dizer que essa situação foi a primeira manifestação popular ocorrida em Belém.

primeiras edificações civis, feitas com materiais simples, predominantemente a taipa e a taipa de pilão.

Inicialmente, esse espaço urbano produzido foi organizado levando em consideração os terrenos de cotas mais altas, deixando grandes áreas desocupadas, formadas por terrenos alagáveis ou alagados, de cotas baixas. Na sua expansão, os acidentes hídricos são contornados em vez de saneados, o que provocou uma formação irregular da cidade.

Naquela época, os principais agentes produtores do espaço eram a burocracia, os comerciantes, as ordens religiosas, a camada pobre da população (RODRIGUES, E. apud TRINDADE JR., 1997), tendo como base econômica: o comércio, a agricultura de subsistência e o extrativismo.

A exploração das “drogas do sertão”, as atividades agrícolas e a economia gomífera, que tinham nas vias fluviais o principal meio de circulação, configuraram a existência de uma rede urbana dendrítica que definiu a cidade de Belém como cidade primaz, ratificada a cada momento por sua posição estratégica no contexto regional, que, inclusive, marcou o caráter político-militar de ocupação inicial da região pelos portugueses (TRINDADE JR., 1998, p. 98).

Na economia colonial, o extrativismo vegetal sempre foi um importante móvel de ocupação e povoamento, pois à procura por produtos nativos, centenas de pessoas adentravam na floresta e os vilarejos iam surgindo às margens dos rios, caracterizando o chamado padrão dendrítico de urbanização. Isso influenciou a formação de diferentes modos de vida – estratégias de sobrevivência e de trabalho, condições de vida, e a propagação de hábitos e valores culturais – que atravessaram gerações condicionando os modos de vida nas cidades, espaços de construção das práticas sociais e políticas (SANTOS, R., 1980).

A expansão da cidade, no século XVIII, realizou-se principalmente pelo crescimento populacional no bairro da Campina, ao calçamento de grande parte de suas ruas e às funções econômicas e político-administrativas que Belém passou a exercer.

Nesse século, percebe-se a preocupação das autoridades públicas com as várzeas, especialmente do Piri, que, em virtude da forma de ocupação, começava a apresentar os efeitos da poluição e da falta de higiene, assim como a viabilização do crescimento da cidade, que foram utilizados como argumentos para justificar o ensecamento, a terraplenagem e drenagem da baixada do Piri (TRINDADE JR., 1997). Isso fez com que surgisse um plano de aproveitamento do Piri, elaborado pelo Major Engenheiro Gaspar João Geraldo Gronfelts (FERREIRA,C., 1995).

Esse plano previa o aproveitamento da rede hidrográfica de Belém em sua totalidade, tornando-a navegável; tratava-se de aproveitar as formas naturais do sítio urbano para solucionar os problemas de saneamento e drenagem da cidade, ou seja, ao invés de aterrar os rios e igarapés que percorriam Belém, era melhor embelezá-los e dar-lhes uma proteção militar segura. Entretanto, em 1803, foi iniciado o trabalho de ensecamento do Piri, contrariando, assim, os planos de Gronfelts. Com o aterramento do Piri, ocorreu a integração física entre os bairros da Cidade e da Campina (TRINDADE JR., 1997).

Segundo Corrêa (1989, p. 80), as obras do Piri foram realizadas num período em que, tanto a região como a cidade, passavam por um declínio econômico, aproveitando-se, assim, a “ociosidade” da mão-de-obra escrava. A partir de 1778, a Amazônia passou por uma estagnação devido à extinção da Companhia do Grão-Pará e Maranhão e à emergência de uma situação mundial desfavorável ao mercado dos produtos tropicais em geral, à agricultura e ao extrativismo de exportação. Com isso, Belém sofreu os efeitos do declínio econômico, além de ter vivenciado as questões políticas decorrentes da Cabanagem (1835 - 1840)<sup>17</sup>.

A Cabanagem foi, entre as muitas manifestações ocorridas no Período Regencial, este considerado de transição devido à transferência do poder das elites portuguesas para as elites

---

<sup>17</sup> Até esse período, ocorreram várias revoltas, agitações e motins contra a miséria das camadas populares e a opressão dos índios e negros.



nacionais (ricos proprietários de terras)<sup>18</sup>, a manifestação de caráter popular que reuniu os habitantes pobres das cidades e vilarejos ribeirinhos, índios, negros e mestiços, denominados cabanos.

Devido à situação de miséria das classes populares, não viam os seus anseios atendidos, a conjuntura de crise econômica por qual passava o Brasil, e a pressão das elites nacionais, o movimento político social se instaurou no Pará. Entretanto, essas classes populares, que aderiu em massa à revolta na tentativa de encontrar uma saída para sua situação, perceberam que poderia lutar por outros ideais, já que o movimento tomou dimensões gigantescas.

Os chefes cabanos declararam a autonomia da província do Pará e formaram um governo revolucionário, em defesa de sua liberdade. No entanto, foram duramente massacrados e derrotados.

O governo do primeiro ministro português, Marquês de Pombal, continuou com o processo de ocupação, tendo como marco a construção de um reduto (pequena praça de guerra), às proximidades do antigo convento de Santo Antônio. Esse reduto ajudava a garantir a proteção da cidade, já que sua localização era estratégica, junto à baía. Assim, surgiu o nome do bairro do Reduto e do igarapé que existia lá (denominado anteriormente de Igarapé da Fábrica). Esse Igarapé (Figura 1) foi aterrado, o que possibilitou a abertura de ruas e caminhos, passando, desse modo, a ligar o núcleo da cidade às áreas adjacentes, tornando-se definitivamente inseridas ao espaço urbano belenense (TRINDADE JR., 1997).

---

<sup>18</sup> Alguns autores em geral fazem referência ao fato de que essas elites nacionais souberam mobilizar os segmentos mais marginalizados da sociedade para empreender uma luta contra o domínio português ainda atuante, mesmo depois da emancipação política.



**Figura 1 – Canal do Reduto (entre a rua 28 de Setembro e a Praça Magalhães)**

Fonte: Autor e ano desconhecidos

Segundo Ferreira (1995), foi a partir de 1860 que as diferenciações sócio-espaciais intra-urbanas começam a se evidenciar cada vez mais pelo incremento dos elementos formadores da heterogeneidade do espaço produzido e da sua valorização em Belém. Ou seja, a cidade já havia se expandido, ocupando uma área que permitiu a diversificação das localidades dentro da mesma no que se refere às diferenças de acesso e de instalação de infraestrutura urbana. Intensificaram-se as atividades terciárias no bairro da Campina e, no contíguo bairro do Reduto, e implantação de algumas das primeiras indústrias de Belém.

O período que compreende a segunda metade do século XIX até às primeiras décadas do século XX caracterizou-se pelo *boom* da economia da borracha na Amazônia, produzindo grandes excedentes e novas elites que direcionaram uma reurbanização da cidade de Belém, transformando os espaços e os costumes da cidade de acordo com o que se produzia então em Paris.

Durante o ciclo da borracha, Belém expandiu-se com extrema rapidez, seguindo os limites colocados pela existência de muitas terras cortadas por igarapés e/ou permanentemente alagadas. Esse período da história da cidade precisa ser destacado porque foram muitas as transformações ocorridas no espaço urbano. Por outro lado, houve uma alteração no poder aquisitivo dos antigos proprietários de terra e dos comerciantes que trabalhavam com exportações. Esses grupos, em particular, foram os mais beneficiados, porque além de fortalecerem seu domínio sobre as atividades econômicas mais lucrativas, ampliaram seu poder de pressão e de influência sobre a atuação dos governos – estadual e municipal – em função de um volume maior de recursos arrecadados com o incremento das exportações (SANTOS, R., 1980).

Para Trindade Jr. (1997), coube principalmente ao Estado, controlado pela elite regional, a tarefa de direcionar a atividade econômica, de replanejar a cidade, bem como de criar mecanismos de controle da vida social de seus habitantes, de forma a adequar a organização do espaço urbano às exigências trazidas pelo novo momento econômico.

Esse novo momento, além de gerar um crescimento populacional significativo<sup>19</sup>, acarretou em uma série de medidas voltadas para a (re)estruturação do espaço urbano, já que a cidade passou a ter maiores dimensões e relevância, enquanto *locus* de acumulação e conservação da riqueza gerada pela produção gomífera.

Dessa maneira, a riqueza acumulada, associada à aquisição de terras, deixou sua marca na construção de um conjunto arquitetônico – teatro, palácios, palacetes dentre outras edificações – que realçou as influências de estilos e traços próprios da arquitetura francesa. Também, hábitos culturais passaram a tomar como referência valores e comportamentos

---

<sup>19</sup> Na condição de um dos maiores centros dinâmicos de exportação do látex, Belém, que em 1850 exibia cerca de 20.000 habitantes, chega em 1900 com cerca de 100.000 habitantes. Em 1920, eram 236.402 os que habitavam esse município. Em grande medida, esse incremento populacional na ordem de 1.082%, deveu-se ao deslocamento em massa de nordestinos para a região norte (RODRIGUES, 2000).

típicos dos franceses mais abastados. Por sua beleza arquitetônica e por seu modo de vida, Belém ficou conhecida como “Paris n’ América”.

Ao longo desses anos, a cidade, principalmente um núcleo mais central onde residiam as famílias mais tradicionais e poderosas, passou a contar com uma série de melhoramentos, tais como: ampliação da rede de iluminação pública, de abastecimento de água e esgotos, de telefonia, e de transportes coletivos – os bondes. A grande expectativa era de que, a partir desse momento, a cidade, pela criação de uma melhor infra-estrutura urbana, atraísse novos comerciantes e investidores interessados em dinamizar as atividades produtivas tradicionais e gerar novas. Contudo, a mesma cidade que ostentava o luxo e o ouro proveniente dos negócios bem sucedidos envolvendo a borracha, por exemplo, também era marcada pela evidência de um fenômeno, ainda, bastante atual – a periferização das camadas pobres e sua conseqüente deterioração das condições gerais de vida.

Nesse período, ocorreram vários conflitos tipicamente urbanos, como protesto contra o aumento dos impostos, o aumento de preços dos produtos consumidos pelas classes populares, melhorias salariais, melhores condições de vida e outros. As elites dominantes respondiam a essas manifestações via controle social, através de políticas e leis restritivas a trabalhadores imigrantes, criando programas sociais integrativos etc.

A estratégia de segregação e de valorização espaciais passou a ser tão eficiente que as pessoas que não possuíam recursos para reformar suas casas e adaptá-las aos modelos concebidos eram direta ou indiretamente levadas a se mudar para áreas afastadas do centro urbano, que eram locais muitas vezes sem saneamento básico, como por exemplo, as áreas de várzeas, porém estas ainda apresentavam, nessa época, ocupação inexpressiva.

Os setores urbanos habitados pelas camadas populares ou de menor poder aquisitivo e, portanto, que mais precisavam de melhorias e saneamento, ficaram desprovidas de novos investimentos em infra-estrutura urbana, uma vez que a maior parte dos recursos financeiros

estaduais e municipais era destinada ao atendimento dos segmentos sociais ligados ao luxo e aos gastos que o comércio da borracha propiciava (FERREIRA, C., 1995).

Belém avançou o século XX como outras cidades brasileiras, com problemas de administração e de infra-estrutura, de políticas públicas e de investimentos. A formação de novos núcleos urbanos e o inchamento dos já existentes seguiram uma lógica que atraiu, repentinamente, trabalhadores oriundos das mais diversas localidades, expulsando-os para a periferia das cidades, tornando seu assentamento e suas condições gerais de vida cada dia mais difíceis. Com as ocupações irregulares, a falta de uma infra-estrutura sanitária e o descaso de sucessivas administrações municipais com a qualidade dos programas/projetos de políticas urbanas, completou-se o quadro de agravamento da miséria social e da degradação ambiental, passando a se constituir em importantes móveis de lutas urbanas.

Na década de 1940, ocorreu a apropriação de grandes extensões de terras, situadas nas imediações do limite da Primeira Léguas Patrimonial<sup>20</sup> de Belém, por parte de instituições públicas, tais como: CORREIOS, Companhia de Saneamento do Estado do Pará (COSANPA), Universidade Federal do Pará (UFPA) e Aeroporto; e militares (Marinha, Exército e Aeronáutica), que passaram a se constituir em um obstáculo à expansão da malha urbana. Essa extensa área apropriada pelas instituições ficou conhecida como “cinturão institucional” (FERREIRA, C., 1995).

Com esse impedimento de crescimento seguindo o espigão principal, a Av. Tito Franco (hoje denominada de Av. Almirante Barroso) (Figura 2), as camadas populares passaram a ocupar as áreas de cotas baixas da cidade, que são conhecidas como áreas de

---

<sup>20</sup> Área de terra de aproximadamente uma légua (contada a partir do marco de fundação da cidade) doada em 1627 pelo Governo e Capitão Geral do Estado do Maranhão e Grão Pará ao Conselho Municipal de Belém, ficando, a partir desse momento, sob o *Jus Domini* do Governo desse Município. O limite da Primeira Léguas localiza-se no atual bairro do Marco, assim chamado por ter sido nele onde foi fixado um marco desse limite (Av. Almirante Barroso com a Av. Dr. Freitas) (CRUZ apud TRINDADE JR, 1997).

baixadas, nas quais a implantação de equipamentos coletivos é dificultada e, quando existe, é extremamente precária.



**Figura 2 – Av. Tito Franco (hoje Av. Almirante Barroso) – Prédio da Escola de Agronomia**

Fonte: Autor e ano desconhecidos

Conforme citado anteriormente, as baixadas<sup>21</sup> são áreas alagadas ou alagáveis, que, segundo estudo publicado em 1976, correspondiam a 40% da área urbana do Município de Belém (SUDAM apud TRINDADE JR., 1997), abrangendo mais de 45% da população, distribuída nos diversos bairros da cidade (Quadro 1). Essas áreas ficaram conhecidas, principalmente a partir da década de 1960, por serem espaços de moradia das camadas sociais de baixo poder aquisitivo (TRINDADE JR., 1997).

---

<sup>21</sup> Trindade Jr. (1997), tomando como referência a concepção de espaço de Santos (1987), considera as baixadas – enquanto espaços segregados, socialmente excluídos, com deficiência e insuficiência de equipamentos urbanos e comunitários – como “espaço sem cidadãos”, independentemente das condições do sítio urbano. Nesse sentido, para as pessoas que habitam esses espaços, é negado o direito à cidadania e os meios de consumo coletivo são ausentes ou insuficientes.

**Quadro 1 - Bairros de Belém e suas áreas alagáveis**

<b>BAIRROS</b>	<b>EXTENSÃO EM HECTARES (A)</b>	<b>ÁREA ALAGÁVEL (B)</b>	<b>% B/A</b>
Condor	170	170	100,00
Jurunas	226	192	84,96
Terra Firme	443	371	83,75
Sacramenta	367	251	68,39
Telegráfo	231	154	66,67
Guamá	395	231	58,48
Fátima	61	32	52,46
Cremação	149	77	51,68
Reduto	79	38	48,10
Cidade Velha	116	49	42,24
Batista Campos	144	50	34,72
Canudos	66	19	28,79
Umarizal	250	69	27,70
Pedreira	371	87	23,45
São Brás	167	26	15,57
Comércio	103	14	13,59
Marco	480	47	9,79
Marambaia	421	45	1,79
Souza	380	05	0,13
Nazaré	150	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>4.768</b>	<b>1.880</b>	<b>39,43</b>

Fonte: CODEM, 1976.

Com relação aos movimentos populares, em 1945, foram criados os Comitês Democráticos Populares (CDPs)<sup>22</sup> com a finalidade de lutar em defesa da democracia e pela melhoria das condições gerais de vida dos trabalhadores. As classes populares organizadas em volta desses Comitês se reuniam, discutiam seus problemas e exigiam soluções por parte do poder público.

Segundo a Comissão de Bairros de Belém (1984), as vitórias alcançadas pelos Comitês foram: isenção das décimas (imposto predial); instalação de postos de abastecimento de gêneros alimentícios de 1ª necessidade, instalação de cooperativas nos bairros, limpeza de ruas, abastecimento de água e fornecimento de energia elétrica, e isenção de taxas escolares. Entretanto, em 1947, há um endurecimento do regime que governava o País, com uma

<sup>22</sup> Os Comitês foram instalados nos bairros do Umarizal, Canudos, Val-de-Cães, Marco, Matinha, Guamá, Jurunas, Pedreira e Cremação.

perseguição a toda iniciativa de luta e resistência das camadas populares, com isso, os Comitês Democráticos Populares foram desativados.

O modelo autoritário-centralizador de políticas públicas regionais que se desenvolveu na Amazônia (Quadro 2), a partir da década de 1950, com o objetivo de integrar a região ao Centro-Sul, resultou em significativas alterações nos padrões sócio-espaciais de ocupação urbana em Belém.

**Quadro 2 – Principais elementos da estratégia de ocupação da Amazônia (1953 a 1988)**

Ano	Programas, Projetos e Órgãos Executores	Objetivos
1953	SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia/Presidência da República	Elaborar planejamentos quinquenais para valorização econômica da Amazônia
1958	Rodovia Belém-Brasília (BR-010)/Ministério dos Transportes, DNER	Implantar um eixo pioneiro para articular a Amazônia Oriental ao resto do país
1960	Rodovia Cuiabá-Porto Velho (BR-364)/Ministério dos Transportes, DNER	Implantar um eixo pioneiro para articular a porção meridional da Amazônia
1966	SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia/Ministério do Interior	Coordenar e supervisionar programas e planos regionais; decidir sobre a redistribuição de incentivos fiscais
1967	SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus/Ministério do Interior	Integrar a porção ocidental da Amazônia, mediante criação de um centro industrial e agropecuário e isenção de impostos
1968	Comitê Organizador dos Estados Energéticos da Amazônia/Ministério das Minas e Energia	Supervisionar estudos referentes ao aproveitamento do potencial energético
	Incentivos Fiscais/SUDAM	Promover investimentos na região, por meio de deduções tributárias significativas
1970	PIN – Programa de Integração Nacional	Estender a rede rodoviária e implantar projetos de colonização oficial nas áreas de atuação da SUDENE e SUDAM
	Proterra – Programa de Redistribuição de Terras e Estimulo à Agroindústria do Norte e Nordeste	Promover a capitalização rural
	Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/Ministério do Interior	Executar a estratégia de distribuição controlada de terra
1974	Polamazônia – Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia/Ministério do Interior, Agricultura e Transporte	Concentrar recursos em áreas selecionadas visando o estímulo de fluxos migratórios, elevação do rebanho e melhoria da infraestrutura urbana.
1980	Getat – Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins	Regularização fundiária, discriminação de terras e distribuição de títulos
	Gebam – Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas SGCS/PR	
	PGC – Programa Grande Carajás Seplan/PR	Explorar de forma integrada, em grande escala, recursos minerais e agroflorestais da região
1981	Polonoroeste/Ministério da Agricultura, Transportes e Interior	Pavimentar a BR-364; promover a colonização



1985	PCN – Projeto Calha Norte SGCSN/PR	Oficialmente, assegurar a soberania nacional, fiscalizar a circulação e assistir índios
1987	Projeto 2010/Ministério das Minas e Energia, Eletronorte	Implantar rede hidrelétrica para estimular o desenvolvimento industrial da região
1988	Programa Nossa Natureza/Ministério do Interior, SA-DEN/PR	Oficialmente, rever legislação ambiental para a região e zoneamento agroecológico na Amazônia

Fonte: Becker, 1994.

Com a construção da rodovia Belém-Brasília, facilitou-se a inserção de grande contingente migratório estimulado pela promessa de terras abundantes e de fácil acesso, tendo em vista a garantia da força de trabalho necessária à implantação dos grandes projetos.

Desse modo a Amazônia consolidava seu papel como fronteira de expansão da acumulação, através da implantação de projetos destinados à exploração de recursos minerais, à extração de recursos naturais (como os projetos de empresas madeireiras), às produções agropecuárias e agro-industriais, às linhas de montagem industrial, etc.. (SOUZA, D., 1992, p. 21-22).

Para Becker (1994), a fronteira não é um fenômeno isolado. Ela é definida em relação a um espaço estruturado e sua potencialidade alternativa é circunscrita a limites impostos pela formação social em que se situa. A expansão da fronteira amazônica só pode, portanto, ser compreendida a partir da inserção do Brasil no sistema capitalista global do pós-Segunda Guerra Mundial, em que o capitalismo atua no espaço planetário, mas os Estados Nacionais conservam sua função de controle e hierarquização, constituindo-se agentes primordiais na produção do novo espaço.

Desse modo, o crescimento da cidade de Belém e das demais capitais amazônicas expressa, por um lado, a criação de novas atividades urbanas pelo Estado e pelas empresas privadas e, por outro, a profunda decadência e transformação das atividades agropecuárias e extrativistas, que passam a desencadear correntes migratórias no sentido rural-urbano, definindo formas marcantes de apropriação do espaço da cidade e de constituição de sua paisagem, como por exemplo a produção de favelas (CORRÊA, A., 1989).

Segundo Trindade Jr. (1997), a produção do espaço belenense é influenciada por programas de renovação urbana e pelo papel das camadas populares. Nesse sentido, os principais agentes do processo de produção do urbano passam a ser, além das camadas populares, o Estado e o capital imobiliário, que exerceram uma ação mais expressiva na organização espacial.

De acordo com a CODEM (1987), o crescimento demográfico, que ocorreu em Belém desde a década de 1950, deu origem a quatro tipos de ocupação do espaço: a verticalização; a ocupação dos centros de quadras através da propagação de vilas e passagens<sup>23</sup>, aumentando a densidade populacional das terras firmes ou terraços e substituindo a vegetação pelas construções urbanas; a ocupação das áreas além do cinturão institucional através de conjuntos habitacionais, de indústrias e de habitações periféricas de baixo padrão construtivo; e a ocupação das planícies de inundação da cidade.

Com a ultrapassagem do “cinturão institucional”, a malha urbana se expandiu para a Segunda Léguas Patrimonial<sup>24</sup>, seguindo o eixo das rodovias BR-316 e Augusto Montenegro, ocupando áreas vizinhas (Ananindeua, Marituba e Benevides).

Entretanto, mesmo com a ultrapassagem do cinturão, os investimentos urbanos e os empregos ficaram restritos às áreas centrais, principalmente nos bairros de Nazaré e Comércio na Primeira Léguas Patrimonial. Assim, o capital imobiliário ganhou importância e avançou os processos de verticalização nessas áreas. Esse processo exigiu a ampliação e a renovação de serviços urbanos e de infra-estrutura, aumentando ainda mais a valorização desses espaços em detrimento do restante da cidade, onde se ampliaram as necessidades de infra-estrutura urbana, principalmente nas baixadas.

---

<sup>23</sup> Vilas: conjunto de pequenas habitações independentes, em geral idênticas ou de mesmo padrão habitacional e disposta de modo a formar rua ou praça no interior de quadras.

Passagens: denominação aplicada às vias com largura compreendida entre 4 e 8 metros (CODEM, 1987).

<sup>24</sup> Corresponde a uma outra léguas acrescentada à Primeira Léguas Patrimonial no final do século XIX, doadas pelo Governo do Estado, mas que, diferentemente da outra doação, não chegou a ser delimitada (TRINDADE JR., 1998, p. 104).

As baixadas foram ocupadas por famílias de baixo poder aquisitivo, oriundas do interior do Estado e de outros Estados, em especial do Nordeste, que, seja pela expulsão acarretada pelas secas ou pelo processo de expansão capitalista na Amazônia e seus discursos ideológicos de oportunidade de emprego e melhores condições de vida, deslocaram-se para a cidade em busca de satisfazer às suas necessidades emprego e de moradia, ocupando as áreas alagadas.

Sendo assim, essas famílias, migrantes ou não, para sobreviver na cidade buscaram soluções de moradia principalmente sobre o alagado ou em trechos distantes, passando o cinturão institucional, ampliando a periferia da cidade. Assim, construíram casas de madeira sobre estacas, cujo acesso era possível através de estivas (pontes de madeira) ou aterravam as áreas com material fornecido pela Prefeitura ou conseguindo por ela própria, tais como: caroço de açaí, bagaço de cana, serragem de madeira e casca de castanha-do-pará.

Também, procuravam resolver sua necessidade por serviços de forma alternativa através de ligações clandestinas de energia e água, e, na grande maioria das vezes, de utilização dos igarapés como esgoto e depósito de lixo. Estes fatores criaram uma situação em que as condições de habitabilidade estavam muito baixas dos parâmetros mínimos satisfatórios, gerando um quadro de pobreza, doenças e baixa perspectiva de vida, agravados pela ausência de efetivas ações governamentais voltadas ao enfrentamento da segregação social (SOUSA, 1998).

O migrante ao chegar a cidade vê dissipada sua ilusão de liberdade de opção pelo emprego que mais lhe convêm ou agrada. Na verdade, não é apenas o direito e opção que não tem, muitas vezes não encontra nenhuma chance de obter um emprego no mercado formal de trabalho. Recorre, então, ao mercado informal, de qualquer forma a cidade lhe oferece maiores vantagens do que o campo em termo de oportunidade de educação, assistência médica e também de trabalho, desempenhando diversas atividades, nas quais geralmente tem a participação de toda a família (ABELÉM, 1989, p. 21).

Destarte, a partir do crescimento acelerado da cidade nas áreas alagadas, que agrava os problemas sociais; a escassez de terras na área central, o seu alto custo e a conseqüente especulação imobiliária; a proliferação de doenças; e as pressões exercidas pela população, principalmente na época de chuvas, foram fatores que conduziram o poder público a intervir de forma sistemática, inicialmente, por meio da instalação do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), com o objetivo de intervir nas baixadas através de um programa de construções de canais, iniciado em 1962, na bacia da Tamandaré, estendendo-se até 1967. Nessa mesma década, tiveram início as obras de saneamento do Canal das Almas (atual Av. Visconde de Souza Franco), como parte do programa de combate às doenças endêmicas (TRINDADE JR., 1997).

Na década de 1970, iniciou-se em Belém uma série de pressões para desapropriação, seja para fins de programas de governo de renovação urbana; seja para atender a pressões da população que reclamava pelo direito de morar; seja para atender a interesses de proprietários (ABELÉM, 1988).

Segundo Abelém (1988), inicialmente, a luta pela posse de terra urbana em Belém se deu de forma isolada e a população envolvida reagia em cada caso, sem plena consciência de que seus problemas eram comuns a moradores de outros bairros, como era o caso da área dos Correios, no bairro da Marambaia, cuja luta pela desapropriação iniciou-se em 1970, e o de expulsão dos moradores das terras da Aeronáutica, no bairro da Sacramento, em 1972. A partir daí os conflitos se alastraram nos vários bairros de Belém.

Os anos 1970 foram marcados em escala nacional por uma forte crise política que se abateu sobre o regime militar em vigência, o que proporcionou a abertura de mais espaços para a sociedade civil se organizar, trazendo para o cenário político, atores que passam a redefinir-se, a reconhecer-se mutuamente, a decidir e a agir em conjunto, apresentando-se como novo sujeito social no interior dos movimentos sociais (CRUZ, 1994, p. 65).

Foi nesse cenário de conflitos sociais, oriundos da segregação sócio-espacial, e de luta pela moradia que surgiram as organizações comunitárias e movimentos em defesa da reforma urbana, nos quais foram gerados processos de reivindicações coletivas em torno do direito de morar.

Essas reivindicações em Belém ganharam expressividade a partir da década de 1970<sup>25</sup>, devido às várias formas de organização popular que passaram a surgir, reivindicando demandas específicas como: saneamento básico, creches, escolas, transportes, postos de saúde, habitação, dentre outras.

Dessa forma, a luta pela posse de terra e pelos serviços básicos de infra-estrutura, saúde e educação, implementou um hábito de construir um poder pela base, na práxis cotidiana, dando origem à constituição de novos sujeitos sociais coletivos.

Conforme Souza (1990), de 1964 a 1974, a política do Estado Nacional brasileiro foi, sobretudo, uma política de resistência e opressão às camadas populares e se expressou através de prisões, suspensão dos direitos políticos, cassação de mandatos, controle político e repressivo das organizações populares e, sobretudo arrocho salarial. O Estado se afastou cada vez mais das camadas populares pelas medidas arbitrárias que tomou ante a problemática urbana.

No entanto, as condições objetivas de inchaço, periferização das cidades e da pauperização de suas classes populares favoreceram que as lideranças e organizações populares, formadas com propósitos religiosos, tornassem-se o único canal de expressão das reivindicações por melhores condições de vida, frente à política de exclusão adotada na época

---

<sup>25</sup> A participação popular sempre existiu, desde a colônia portuguesa até hoje, com as manifestações e demandas de ações ou políticas governamentais por parte dos grupos sociais excluídos. Nessa perspectiva, todas as mobilizações e movimentos sociais são formas de participação popular, que se diferenciam segundo as questões reivindicatórias, definidas pela conjuntura política, social e econômica que se encontram os atores sociais envolvidos.

que alijava um número significativo da sociedade, devido à negligência do Estado em desenvolver sua função, ou seja, gerir políticas sociais de consumo coletivo.

Naquele período, a igreja católica passou a incentivar a organização de moradores em Belém, conscientizando-os de seus direitos e fomentando a atuação política das bases, contribuindo, dessa forma, para o fortalecimento das organizações populares.

Com o surgimento de várias Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), ala progressista da igreja católica, houve uma emergência e proliferação de organizações comunitárias, pois, além de contribuir no processo de formação política das lideranças, passaram a ser consideradas como “canteiros” de onde os movimentos sociais “colhiam” as lideranças, bem como espaço para denúncia e questionamentos das práticas políticas autoritárias implementadas pelo regime militar.

Além da igreja católica, outros atores colaboraram para a fomentação das organizações populares em Belém, tais como: a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)<sup>26</sup>, que desenvolveu trabalho de cunho educativo nos bairros, favorecendo, assim, a reorganização de grupos e setores marginalizados; e a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH)<sup>27</sup>, que passou a dar apoio e a incentivar os movimentos populares, contribuindo, dessa forma, para a ampliação das perspectivas de luta.

Dentro desse contexto, a sociedade começou a se organizar através dos Centros Comunitários (CCs) e Associações de Moradores (AMs) de vários bairros de Belém, que passaram a dotar uma política de mobilização com o objetivo de lutar contra a situação de exclusão a qual estavam submetidos.

---

<sup>26</sup> A FASE foi fundada no ano de 1964 e teve, num primeiro momento, o papel fundamental de prestar assessoria técnica aos grandes projetos de desenvolvimento na Amazônia; posteriormente, passou a promover assessoria político-pedagógica a várias organizações populares, através da capacitação de lideranças em vários bairros de Belém (CRUZ, 1994).

<sup>27</sup> A SPDDH surgiu no ano de 1977 e era composta por setores heterogêneos da sociedade, como exigência da luta contra a falta de informação da sociedade sobre os seus direitos políticos e sociais, como também das arbitrariedades e abusos sobre os direitos humanos no governo ditatorial da época.

As principais lutas desenvolvidas pelas organizações populares, no período de 1970 a 1979, foram marcadas pela articulação dessas através de Encontros de Comunidades, que oportunizaram as lideranças trocarem experiências de trabalho e decidirem os rumos de suas lutas pela posse de terra, por aterro, por construção de escolas, por água, postos de saúde, entre outros.

A realização desses encontros permitiu uma maior conscientização dos movimentos populares, que promoveram a ruptura com a imediatividade, passando a executar uma política de reivindicação em âmbito maior frente à política adotada pelo Estado.

Em 1973, a intervenção pública nas baixadas é retomada, por meio de uma proposta global que visava intervir no conjunto que formava as bacias hidrográficas. Assim, exigiu-se a assinatura de um convênio entre o DNOS, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o Governo do Estado, que deu origem à “Monografia das Baixadas de Belém” (TRINDADE JR., 1997).

No ano de 1976, a Prefeitura Municipal de Belém (PMB) juntamente com o DNOS, a SUDAM e o Governo do Estado firmaram um outro convênio, instituindo-se, desse modo, o Programa de Recuperação das Baixadas (PRB), que tomou duas direções complementares: uma compreendeu o Plano Global, que envolve estudos, levantamentos e projetos visando a todas as áreas de baixadas, e a outra o Plano de Ação Imediata (PAI), visando viabilizar as obras do DNOS no Igarapé São Joaquim, na área do Una. Este último seria uma experiência piloto de orientação para outras obras de drenagem urbana (TRINDADE JR., 1997).

O Programa de Recuperação das Baixada transferiu os moradores da área do Barreiro para o Conjunto Promorar e Providência. Entretanto, esta população teve suas moradas financiadas pelo Sistema Nacional de Habitação e como não puderam arcar com os custos desse sistema acabaram retornando à área de baixadas (ABELÉM, 1989).

Abelém (1989) ressalta que o Programa foi executado sem que as famílias pudessem decidir o seu destino, não sendo ouvidas nos aspectos relativos à remoção, ao novo local de moradia, o que demonstra o nível de imposição do planejamento urbano sobre a camada pobre da sociedade residente naquela área de baixada, fator este que, posteriormente, levou ao fracasso do programa.

Segundo Trindade Jr. (1997), a partir desse momento foram realizadas várias intervenções do poder público em áreas alagadas, sendo, no entanto, de caráter esparso e não globalizantes.

Nesse sentido, percebe-se que, apesar dos avanços dos movimentos populares, uma total ausência da participação popular nas tomadas de decisões em relação a tais projetos, evidenciando, assim, outros interesses em jogo, principalmente o econômico, já que os benefícios sociais, tidos como justificativa primeira do programa, tinham, na verdade, papel secundário.

Ambas experiências, em que pese os benefícios em infra-estrutura para as áreas atingidas, a intervenção esteve pautada pela ação racionalizadora do planejamento, ficando a população na condição de objeto e não de sujeitos das ações desenvolvidas. [...] A política urbana implementada tendeu a reforçar a supremacia do espaço abstrato sobre o espaço social, contribuindo para a reprodução das desigualdades sociais (SOUSA, 1998, p. 75).

Em 1977, os conflitos pela posse de terra se acirraram entre moradores, Estado, latifundiários urbanos e imobiliários, devido ao aumento do número das ocupações de terras, principalmente nos bairros da Cremação, Jurunas, Terra Firme, Pedreira, Sacramento, Benguí, Marco e Una, sendo que estes conflitos provocaram a expulsão, derrubada de casas, repressão policial e prisões<sup>28</sup>. Essa experiência levou os movimentos populares a se organizarem ainda mais e lutarem em defesa de um pedaço de terra para morar.

---

<sup>28</sup> Outro movimento importante, nessa época, foi a “revolta” ou “guerra da poeira” que emergiu em várias ruas de Belém, para evitar o trânsito de carros e coletivos que levantavam poeira, provocando problemas de saúde aos moradores (CBB, 1984).



As experiências e práticas dos movimentos sociais nascidos nos bairros periféricos de Belém nos anos 1970, deram a estes o sentido de sujeitos que coletivamente foram construindo identidades a partir de seu próprio cotidiano. Um cotidiano de pobreza e carência, onde os processos de exclusão foram materializados na ausência de trabalho e salários dignos, de moradia, de saneamento, de espaços próprios para o lazer (CRUZ, 1994, p. 84).

Constituindo-se em sujeitos coletivos, os movimentos populares unificaram-se na luta pela posse da terra, lançando a Campanha pelo Direito de Morar que envolveu vários bairros da cidade, como Jurunas e Sacramento. Essa prática culminou com o fortalecimento das organizações e com a criação da Comissão de Bairros Pobres de Belém, que mais tarde passou a ser chamada de Comissão de Bairros de Belém (CBB), em 28 de janeiro de 1979. E era uma entidade federativa que formaliza a articulação dos centros comunitários e associações de moradores voltada para os problemas da terra e contra a violência policial.

Como se vê, o movimento popular de Belém, desde seu surgimento após o golpe militar, realizaram ações articulando formas de organização mais permanente com outros, em termos de campanhas e movimentos mais gerais, buscando fortalecer a concretização de suas demandas (CRUZ, 1994, p. 85).

De acordo com Cruz (1994), a CBB<sup>29</sup> possuía maior inserção nos bairros onde as contradições sociais e os conflitos eram mais explícitos. Sua principal bandeira de luta era pelo direito de morar. Desse modo, passou a coordenar grandes mobilizações e atos públicos para encaminhar as lutas por melhores condições de vida.

Esse fato ocasionou em um aumento significativo na estruturação do movimento popular em Belém. Os atores sociais, que emergiram nesse momento histórico, ganharam mais legitimidade e representatividade política nas lutas pelo direito à cidade e à cidadania. Os movimentos populares ultrapassaram o imediatismo de suas reivindicações, transformando suas carências em direitos de cidadania e ganhando significado de uma luta pela reabertura do

---

<sup>29</sup> A estrutura interna da CBB foi concebida inicialmente através de três representantes por bairro, participantes da luta, que integraram sua composição por dois anos, até que se realizasse um Congresso para eleger sua diretoria. A CBB congregava cerca de 50 entidades comunitárias naquela época (CRUZ, 1994).

social como uma nova alternativa política, desencadeando formas de atuação política e ampliando o espaço da cidadania no âmbito social e político. Esse processo é intermediado pelo Estado e por diversos agentes de produção do espaço urbano, mediante contradições e ambigüidades (BORGES, 1992).

Num outro enfoque, Cruz (1994) remonta que a luta pelo direito de morar em Belém, interferiu no processo de organização espacial da cidade, a partir de uma lógica própria dos moradores, com os processos desencadeados através das diferentes lutas originadas nos locais de moradia, especificamente nas ocupações.

Após vários anos lutando pelo “Direito de Morar”, os movimentos populares unificados com a CBB conseguiram relevantes vitórias, como, por exemplo, a desapropriação de três áreas na Sacramenta (Ferro Costa, que foi negociada com a Companhia de Administração do Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém (CODEM) através do pagamento simbólico de cinco mil cruzeiros na época; área pertencente à Aeronáutica, que foi negociada com o Banco Nacional de Habitação (BNH); e área pertencente ao governo municipal), que retratou a importância da organização para o êxito das lutas, servindo, assim, de incentivo para os demais bairros.

Nessa luta, a relação com o Estado foi alterada, passando os técnicos estaduais a realizarem reuniões no próprio bairro e a contar com a participação e fiscalização da sociedade nas demarcações dos lotes, nas decisões a serem tomadas, nos pagamentos a serem efetivados (ABELÉM, 1989).

Apesar das vitórias, diversos conflitos continuavam latentes, permanecendo várias questões pendentes em quase todos os bairros. Os movimentos populares permaneciam se organizando, lutando em busca de solução para os seus problemas que, no primeiro momento eram mais restritos a questões da posse da terra, depois passaram a ser mais amplo, tais como:

água, energia, escola<sup>30</sup>, posto de saúde, vias de acesso, feiras, supermercados e saneamento básico. Sendo assim, esses movimentos populares de Belém partiram para um trabalho mais abrangente, conscientizando a sociedade da necessidade de participação e exigindo do governo não só soluções imediatas, mas, também, a participação na gestão da cidade, mesmo que dentro de certos limites.

A crescente pressão desses grupos populares levou os poderes municipal e estadual a reconhecerem a importância dessas novas forças políticas. Esses aspectos revelam a importância do movimento e sua respeitabilidade diante das autoridades, pela pressão concreta e respaldo numérico na hora do confronto (CASTRO; MARIN, 1987, p. 12).

No ano de 1982, a CBB organizou uma reunião para debater sobre as eleições diretas que se aproximavam<sup>31</sup>, na qual ficou definido que a entidade não deveria indicar nenhum candidato, mas que deveria conscientizar a sociedade para que votasse nos candidatos comprometidos com a luta das organizações populares (CRUZ, 1994).

Entretanto, esse fato gerou uma séria de divergências, culminando com a cisão das forças políticas que compunham os movimentos populares, já que existiam duas concepções: uma, acreditava que o momento era oportuno para realizar mudanças por via parlamentar, o que remetia a um atrelamento das organizações populares ao parlamento sem uma preocupação com a base; e, a outra, acreditava que era hora de fortificar e politizar ainda mais as lideranças populares, desenvolvendo um trabalho de base efetivo, pois, com isso, se conseguiria grandes transformações e se defenderia a autonomia e a independência do movimento em relação ao Estado (MORAES, 1997).

Cruz (1994) ressalta que o embate entre as duas concepções desestimulou várias lideranças que se afastaram da CBB, provocando, a mesma, uma perda de força política e

---

<sup>30</sup> Essa luta desdobrou-se na campanha “Escola para Todos”.

<sup>31</sup> O debate apresentou como eixo os seguintes pontos: “1) O que representam as eleições de 1982 para o povo oprimido?; 2) Quais as práticas dos partidos políticos nos bairros?; e 3) qual a posição da CBB diante das eleições/1982?” (CRUZ, 1994).

abalando sua direção frente ao movimento popular. Assim sendo, a CBB não conseguiu manter coesão entre seus membros, nem evitar a estratégia de negociação e cooptação do governo.

Com as mudanças ocorridas na conjuntura política do País através das eleições diretas para governadores e deputados, onde o grande vencedor foi o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em quase todas as capitais brasileiras, configurou-se um novo quadro para o processo de participação popular, especialmente em Belém, pois as promessas de mudanças criaram expectativas em torno da possibilidade de um novo modelo de cidade e de gestão municipal.

Dessa maneira, o candidato oposicionista do PMDB, Jáder Barbalho, que assumiu o governo estadual, mudou a estratégia de ação com relação às baixadas e, principalmente, junto à população carente, não apenas como resultado da alternância no poder, mas, principalmente, como conseqüência da pressão dos movimentos organizados em suas lutas por melhores condições de moradia e habitabilidade.

O governo passou, então, a orientar seus agentes a realizarem visitas diárias e reuniões nos bairros, audiências públicas, onde se ouviam as reivindicações e canalizavam as demandas<sup>32</sup> e, embora nem sempre as atendessem em sua totalidade, havia um processo de negociação com os movimentos populares, conseguindo, com isso, diminuir as reivindicações coletivas frente à prefeitura e governo do Estado (MORAES, 1997).

O Estado passou a orientar seus agentes a realizarem reuniões nos bairros e a contar com a “participação” dos moradores nas decisões tomadas, tentando, ainda, utilizar-se das organizações de bairros para viabilizar suas políticas, através da cooptação e da criação de entidades “fantasmas”, com o objetivo de enfraquecer a luta social (RESISTÊNCIA, 1985, p. 11).

---

<sup>32</sup> As demandas mais freqüentes eram por madeiras para estivas, o que fez surgir, em novembro de 1984, um programa de construção de 250 Km de estivas nas áreas alagadas.

Para Abelém (1989), apesar de ser um governo de “oposição” e priorizar as camadas populares, o Estado passou a tratar as organizações populares como um instrumento a seu serviço; incentivando, controlando, dividindo e apaziguando-as, na medida em que centralizavam o encaminhamento das demandas e atendiam às solicitações, sem, no entanto, nada mudar estruturalmente.

Sendo assim, evidencia-se que a presença do Estado através de políticas públicas de cunho assistencialista, orientada e proposta pelo Governo Federal, levaram ao fortalecimento das práticas de cooptação e clientelismo. Nesse momento, as ações pelo governo serviram mais como estratégias políticas, do que proporcionaram melhoria da qualidade de vida da população.

Buscando legitimidade frente aos movimentos populares, em 1983, o governo de Jáder criou no Palácio do Governo, a Assessoria Comunitária (ASCOM), que foi considerada por várias lideranças como um mecanismo de controle das organizações populares, pois, além de inibir a ação das mesmas, as lideranças comunitárias que procuravam a ASCOM passavam a ser cooptadas, através de suas inserções como funcionários no poder público, recebendo, em alguns casos, cargos importantes como assessores sindicais ou comunitários, passando a obter salários para intervirem politicamente nos bairros.

O Estado precisou definir elementos que servissem de mediação sem necessariamente passar pelos fóruns e instâncias organizadas dos movimentos. Criou então assessoria, montou equipe nos bairros periféricos, definiu programas sociais (a mesa do pobre, o sacolão, o cestão, o projetão e outros) e ajudou na criação de uma série de entidades que serviram de interlocutores na negociação, na cooptação de lideranças e no atendimento seletivo das reivindicações (CRUZ, 1994, p. 108).

Em 20 de outubro de 1985, surgiu a Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores (FMCCAM), atualmente identificada pela sigla FEMECAM, como forma de articular as entidades comunitárias dissidentes da CBB e outras novas criadas com o incentivo do governo.

Essa federação era apoiada pelo Estado, fruto da cooptação e do clientelismo, e usava o discurso da participação e democratização do governo, afirmando que havia necessidade de um gerenciamento mais eficiente do movimento popular nas reivindicações junto ao governo, pois a CBB, além de não estar correspondendo, tinha uma preocupação mais política-partidária (MORAES, 1997).

Desde o I Congresso, a Federação sempre teve muito apoio dos órgãos estatais e municipais, de entidades particulares e de algumas empresas. Por exemplo, no I Congresso nós tivemos um apoio muito grande do governo do Estado e da Prefeitura Municipal, na gestão Coutinho Jorge que nos deram muito apoio. Do Governo do Estado recebemos um carro com motorista a nossa disposição para realizarmos o nosso trabalho, a Prefeitura arcou com os cartazes a parte da alimentação, a outra foi o governo do Estado, através do pagamento do local para a realização do congresso, além do apoio das empresas de ônibus que deslocaram a cada bairro de Belém um veículo para conduzir as congressistas (Informação verbal apud CRUZ, 1994, p. 111).

Esse tipo de posicionamento reflete o interesse que o Estado, materializado pelas administrações públicas, tem de se legitimar, bem como a falta de maturidade da entidade em questionar as ações e estratégias do Estado.

A FEMECAM participou de várias lutas do movimento, como em torno da questão da terra, educação, saúde e outros. Realizou encontros, reuniões e congressos entre associações de moradores, centros comunitários e clubes de mães da RMB, todos contaram com a parceria do poder público.

Já a CBB, embora fragilizada, resistia e se fortalecia ao priorizar uma atitude crítica, buscando garantir a sobrevivência de sua própria organização interna, persistindo numa posição de oposição ao aparato estadual (MORAES, 1997).

Em 1986, foi criada a Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN), com o objetivo de sanear e drenar as áreas de baixadas, passando a desenvolver ações que visavam não mais projetos de remoção e abertura de canais, e sim, uma tentativa de melhorar as condições de vida nas áreas alagadas através dos serviços de drenagem, macrodrenagem, terraplanagem,

revestimentos asfálticos, calçadas e outros. Nesse contexto, desenvolveu-se o Projeto Comunidades Urbanas para Recuperação Acelerada (CURA), que foi executado nos bairros do Marco e Pedreira (TRINDADE JR., 1997).

A partir de 1987, foi desenvolvido, pela PMB, o Programa de Recuperação das Baixadas (PRB), sendo eleita como prioritária a Bacia do Una. Esse programa possuía um prazo inicial de quatro anos e incluía obras viárias e de saneamento em uma área de 3.644 hectares, envolvendo nove bairros de Belém<sup>33</sup> (TRINDADE JR., 1997).

É nesse cenário que a CBB passou a se preocupar em redimensionar sua intervenção política, pois começou a admitir a importância em ocupar os espaços institucionais, como por exemplo o Comitê de Assessoria ao Programa de Macrodrenagem da Bacia do Una, procurando interferir no desenvolvimento do programa, apresentando propostas com base nos debates desenvolvidos junto às suas entidades (CRUZ, 1994).

Por sua vez, a FEMECAM também procurou rever sua postura e estratégia junto ao governo, já que percebeu que, com a mudança nas administrações municipal e estadual, nem sempre teve reconhecida sua importância como interlocutora.

Nesse sentido, as duas entidades buscaram uma intervenção mais forte na defesa das causas populares e, principalmente, frente as novas demandas que exigem maior qualificação do movimento popular, com o objetivo de proporem alternativas em relação à ação estatal e para a continuação da luta por uma cidade democrática (ABELÉM; OTTERLOO, 1995)

---

<sup>33</sup> O Projeto de Macrodrenagem será tratado de forma mais ampla no Capítulo III.

## **2.2. A Participação Popular e as Novas Tendências das Políticas Urbanas em Belém**

O processo de redemocratização da sociedade brasileira, a partir da década de 1980, provocou um reordenamento jurídico-institucional e alterações significativas nas relações existentes entre a Sociedade Civil e o Estado. A Constituição Federal de 1988 trouxe implicações muito evidentes para o estabelecimento de preceitos normativos, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, quanto à participação dos cidadãos – associando mecanismos de democracia representativa e direta<sup>34</sup> – nos processos decisórios relacionados à formulação, implementação e controle das políticas públicas voltadas ao espaço urbano.

Para Santos Jr. (1995), a descentralização político-administrativa transferiu para a esfera municipal a responsabilidade de gerir recursos e promover o desenvolvimento urbano, cabendo-lhe a responsabilidade com o ordenamento do território, o planejamento e o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo.

O processo de abertura política trouxe importantes transformações na dinâmica dos movimentos populares, pois estes passaram a atuar mais diretamente no seio da sociedade civil, através de sua articulação, mobilização e organização, pressionando o poder público para uma maior participação nos processos de tomada de decisão. Como consequência, legitimaram a ação das lideranças populares, que ampliaram sua influência política e social junto à sociedade civil que representavam, bem como experimentavam novos projetos políticos no campo institucional.

Dentro desse contexto, e como resultado de todo o processo de articulação, mobilização e organização dos movimentos populares, se desenvolveu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que se constituiu num instrumento de participação política e

---

<sup>34</sup> O conceito de democracia representativa que guia este trabalho está relacionado às decisões políticas que são tomadas por representantes eleitos pelo povo, já a democracia direta diz respeito ao poder que é exercido, sem intermediário, pelo povo, ou seja, onde as decisões políticas são tomadas pelo conjunto de todos os cidadãos.



veículo de pressão das camadas populares, sindicatos, partidos políticos de esquerda e outras formas de organização contra a exclusão histórica sentida pela sociedade no conjunto das políticas urbanas.

Em decorrência dessa nova conjuntura foram aprovados, na Constituição Federal de 1988, a inclusão de um capítulo destinado à Política Urbana, através de uma série de instrumentos que visam garantir o direito à cidade, a defesa da função social e da propriedade e a democratização da gestão urbana (arts. 182 e 183), e a obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores para cidades acima de 20.000 habitantes. Estas conquistas foram ampliadas e asseguradas legalmente nos processos de elaboração da Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município, que delinearão diretrizes gerais em relação à política urbana e à participação popular.

Em Belém, as discussões acerca da elaboração da Constituição Estadual fomentaram uma reorganização interna nos movimentos populares, a fim de se capacitarem para proporem alternativas consistentes à ação estatal, contribuindo para uma cidade democrática (MORAES, 1997).

A Assembléia Estadual Constituinte foi instalada em 12 de outubro de 1988, tendo seus trabalhos realizados através de Comissões Temáticas, Comissões de Sistematização e Plenária.

Durante o processo de instalação até a promulgação dessa Constituição do Estado do Pará em 05 de outubro de 1989, houve a participação de diversos setores da sociedade civil nas comissões temáticas, onde foram discutidos assuntos polêmicos como os referentes ao desenvolvimento econômico, a política urbana e o meio ambiente. Dentre as entidades participantes destacam-se: Confederação Nacional dos Bispos no Brasil (CNBB); Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH); Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade (MMCC); Comissão Pastoral da Terra (CPT); Comissão de Bairros de Belém

(CBB); Movimento Popular de Saúde (MOPS); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).

Apesar de não reconhecer os conselhos populares como órgãos deliberativos, a Constituição Estadual foi considerada avançada pelo fato de garantir a democracia participativa (art. 20); criar conselhos estaduais de educação, de transporte e outros; criar capítulos específicos sobre a política urbana, que passam a ser tratadas conjuntamente ao setor de saúde e ainda privilegiando a participação comunitária e dos profissionais da área no planejamento e gerenciamento do sistema, além de colocar como obrigatoriedade aos municípios a garantia do saneamento básico e de autonomia para utilização de serviços privados.

Em relação ao processo de elaboração da Lei Orgânica do Município (LOM)<sup>35</sup>, a participação popular teve maior expressividade, principalmente nos pontos relacionados à política urbana, transporte, saúde e saneamento, tendo como representantes órgãos, técnicos, empresários, sindicatos e movimentos populares. Essa participação se deu através de propostas às diversas Comissões Temáticas, consultas e audiências públicas setoriais.

A participação popular teve maior participação pela experiência já adquirida e acumulada no processo de elaboração da constituição estadual se dando fundamentalmente pelo envio de propostas e sugestões, que foram apresentadas em forma de anteprojeto de lei à Câmara de Sistematização (FASE, 1995, p. 19).

Vale ressaltar que, com a promulgação da LOM em 1990, houve a garantia e a reafirmação de uma série de direitos à sociedade civil, assegurando sua participação tanto na formulação como na fiscalização de políticas sociais. Assim, foram criados os Conselhos Populares, considerados como órgãos deliberativos, com paridade na sua composição entre o poder público e a sociedade civil. Dentre estes, destaca-se o Conselho de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (CONDUMA) (art.119), que possui a competência de orientar a

---

<sup>35</sup> A Assembléia Municipal Constituinte foi instalada em 06 de outubro de 1989.

política de desenvolvimento urbano e meio ambiente, visando ao equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente (MORAES, 1997).

Na década de 1990, os movimentos ligados à luta pela moradia em Belém tiveram conquistas importantes, conseguindo se engajar na luta pela reforma urbana, participando na elaboração do Plano Diretor da Cidade, além de estarem à frente na defesa e nas negociações de leis de Políticas Habitacionais e de Desenvolvimento Urbano, demonstrando a importância dessas políticas para a melhoria da qualidade de vida da população e, principalmente, buscando garantir a participação popular na gestão de controle das políticas públicas.

O Plano Diretor de Belém, elaborado em 1991 e tornado lei em 1993 (Lei nº 7.603 de 13/01/1993), definiu e traçou diretrizes à política urbana e ao sistema de planejamento e gestão da cidade. Além disso, teve como pressuposto básico a implementação de instrumentos que pudessem combater a pobreza urbana, buscando alternativas de desenvolvimento que superassem suas contradições, colocando a sociedade civil como agente principal desse processo.

Segundo Diniz (1994), por falta de iniciativa da PMB, a Câmara de Vereadores, em articulação com entidades da sociedade civil, deflagrou o processo de elaboração do Plano Diretor, através da realização do I Seminário, ocorrido em abril de 1991, com a participação de cerca de 500 pessoas que representavam os diversos setores: Câmara Municipal de Belém, ONG's, e inúmeras entidades do movimento popular e sindical, tais como: CBB; FEMECAM; FASE; Universidade Popular (UNIPOP); Federação de Mulheres; Central Única dos Trabalhadores (CUT); Central Geral dos Trabalhadores (CGT); centros comunitários; associações de moradores, dentre outros.

O objetivo do seminário era promover um amplo debate acerca do processo de planejamento urbano no Brasil, pós-período militar, e da nova política urbana, assim como as concepções de plano diretor e a participação popular. Além de despertar o executivo e a

sociedade civil para a importância do plano, e pressionar o poder público para iniciar o processo de elaboração do Plano Diretor (MORAES, 1997).

Uma das resoluções do Seminário foi a criação da Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP), composta inicialmente por uma equipe de 30 técnicos das diversas secretarias municipais, com o objetivo de se trabalhar setores específicos do anteprojeto do Plano Diretor e implementar o processo de participação popular (FASE, 1995).

Foi realizado em junho de 1991, pela COGEP, o II Seminário sobre o Plano Diretor<sup>36</sup>, onde foi apresentado um pré-diagnóstico da situação do município de Belém, abordando a situação de infra-estrutura; habitação; áreas de ocupação; saneamento; transporte, entre outros. “Ficou decidido que a metodologia da elaboração do Plano Diretor deveria considerar a cidade na sua globalidade, para evitar a setorização, e descentralizar as discussões para atingir uma ampla participação popular” (FASE, 1995, p. 26).

Em conjunto com a COGEP, as entidades representativas da sociedade civil prepararam e coordenaram as discussões em torno do Plano Diretor Urbano (PDU), onde apresentaram propostas para viabilizar a participação popular na elaboração do mesmo.

Para tanto, foram realizados encontros e seminários zonais<sup>37</sup>, com o objetivo de discutir o significado do Plano e formar equipes por áreas a fim de colher propostas para o anteprojeto do PDU, que seriam sistematizadas pela equipe técnica com a participação da comissão representativa das entidades (MORAES, 1997).

Após essa sistematização, o anteprojeto deveria retornar para discussão com a sociedade, no intuito de verificar a inclusão ou não das propostas populares. No entanto, o mesmo foi repassado diretamente aos parlamentares, deixando a sociedade à margem do

---

<sup>36</sup> Esse Seminário contou com a participação de 150 pessoas.

<sup>37</sup> Na tentativa de abranger toda a sociedade nas discussões acerca do Plano Diretor, Belém foi dividida em oito zonas geográficas, compreendendo o conjunto de bairros e distritos.

processo, pois o prazo para entrega do anteprojeto na Câmara já havia extrapolado (SOUSA, 1998).

De acordo com Moraes (1997), no final de dezembro de 1991, iniciaram-se debates em torno do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una (PMBU), suscitados por várias entidades do movimento popular, sindical e categorias profissionais. A partir desse momento, os movimentos populares tomam como pontos de discussões o Plano Diretor Urbano e o Projeto de Macrodrenagem, além de dar início a mobilizações que visavam à obtenção de maiores informações acerca de outros projetos de urbanização das baixadas de Belém, anunciadas pelo poder público estadual e municipal<sup>38</sup>.

O movimento popular sentiu-se desafiado a buscar uma estratégia de intervenção que fosse além das iniciativas até aquele momento efetivadas. Constatou-se a necessidade de articular os diversos atores sociais que atuam no enfrentamento da questão urbana, como associações de moradores, entidades de assessoria, sindicatos, federações de bairros, com o objetivo de redimensionar suas ações unificando-as e potencializando-as em favor das classes populares. [...] Duas grandes questões passaram a orientar as ações desenvolvidas pelo movimento popular de Belém: a) fazer com que o projeto do Plano Diretor, em tramitação na Câmara Municipal, voltasse a ser discutido com a população antes de sua aprovação; b) intervir no Projeto de Macrodrenagem do Una, dada sua efetivação, em curso, sem maiores esclarecimentos e sem participação dos moradores das áreas atingidas. (SOUSA, 1998, p. 64).

Diante desse contexto, foi instalado no dia 08 de fevereiro de 1992, o Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU), possuindo sua origem vinculada à necessidade de uma intervenção mais qualitativa dos setores populares no processo de elaboração e aprovação do PDU de Belém, assim como discutir o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una.

O Fórum configurou-se como uma rede de articulações de diversas entidades urbanas e visava ser um espaço de debates político, de proposição alternativa às políticas públicas e de

---

<sup>38</sup> O governo estadual estava anunciando o Projeto “Comunidade com Dignidade”, com o objetivo de urbanizar as áreas de ocupação de Belém e Ananindeua. O governo municipal estava iniciando, em 1991, a execução do Projeto de Microdrenagem da Bacia do Tucunduba atingindo um grande número de famílias (FMRU, 1992).

lutas pela Reforma Urbana<sup>39</sup>, onde as diversas organizações da sociedade civil se uniram pela conquista de seus direitos básicos como moradia, saneamento, transporte, energia, educação, saúde, e que, nesse momento, apontavam para uma reestruturação geral do espaço urbano fundamentada numa participação popular efetiva (FMRU, 1992).

Para Ferreira (2004), a necessidade da sua articulação se fez por dois motivos: primeiro, pela possibilidade de se tentar a aprovação do Plano Diretor Urbano de Belém antes da revisão acordada anteriormente com a Câmara de Vereadores de apreciação por parte dos movimentos sociais o atendimento de suas demandas; segundo, pela necessária socialização com a sociedade civil dos projetos previstos para serem implementados no campo do saneamento básico nas áreas da Bacia do Una, tanto pelo governo estadual quanto municipal.

O manifesto de criação do FMRU foi assinado por 21 entidades (associações de moradores, centros comunitários, CBB, FEMECAM, sindicatos, CUT, FASE, entre outros), tendo por objetivos os seguintes pontos:

- 1) Lutar pela aprovação do anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Belém;
- 2) Lutar pelo acesso às informações contidas nos projetos de macro e micro drenagem do poder público;
- 3) Propor alternativas ao processo de ocupação urbana que atenda aos interesses da população e soluções, alternativas, que priorizem a equidade nas futuras ações de ocupação e organização do espaço urbano amazônico e regional;
- 4) Democratizar o território, através de maior acesso a terra;
- 5) Distribuir equitativamente a habitação, os bens naturais, materiais e os serviços urbanos;
- 6) Lutar pela gestão democrática do espaço urbano;
- 7) Respeitar e estimular as práticas culturais e históricas das identidades construídas pela população;
- 8) Garantir o uso ecologicamente equilibrado e socialmente justo do meio ambiente;
- 9) Priorizar o transporte coletivo nas suas diversas modalidades;
- 10) Efetivar uma política de habitação e saneamento que garanta: construção de habitações populares; realização de urbanização e regularização fundiária, em áreas de baixa renda; estabelecimento de mecanismos que garantam

---

<sup>39</sup> Na perspectiva dos setores populares envolvidos no FMRU, a reforma urbana é entendida como garantia da cidade para todos (função social da cidade), onde a sociedade civil possa intervir em sua construção e ordenamento (gestão democrática da cidade), com equidade de acesso à habitação e infra-estrutura urbana (redistribuição de renda) (SOUSA, 1998).

condições mínimas de infra-estrutura, água potável, remoção e tratamento dos esgotos sanitários e sistema de limpeza;  
11) Lutar por uma ampla e real participação popular em todos os projetos e ações pertinentes à reestruturação urbana (FMRU, 1992).

Nesse sentido, o FMRU passou então a compor o cenário político municipal cumprindo funções não mais somente reivindicatórias, mas funções de agente de pressão, de coordenador do processo e de mediador entre os interesses que surgiram nas discussões em torno do Plano Diretor e do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una (FERREIRA, H., 2004).

O FMRU incorporou a concepção de ser necessário a participação efetiva da população nos centros de decisão de seus destinos, não apenas no campo reivindicatório, mas também no sentido de propor alternativas às políticas públicas, o que exigia uma atuação qualificada por parte desses movimentos (SOUSA, 1994, p. 72).

Como resultado das pressões, o FMRU conseguiu que a Câmara Municipal reabrisse as discussões sobre o PDU, através da realização de 06 (seis) audiências públicas nos diversos bairros e distritos de Belém, além da realização do Seminário Global. Desta forma, pode-se dizer que o movimento popular saiu vitorioso, pois, através do FMRU, pôde garantir a participação da sociedade civil em todas as etapas de elaboração do PDU, demarcando, assim, um novo período para as camadas populares, que antes estiveram excluídas tanto do acesso aos serviços públicos quanto no planejamento e gestão da cidade.

O Plano Diretor, sancionado pelo prefeito no dia 13 de janeiro de 1993, garantiu conquistas importantes, tais como: solo criado; imposto predial e territorial progressivo no tempo e no espaço; usucapião especial do imóvel urbano; zonas especiais de interesse social (ZEIS); fundo de desenvolvimento urbano; transporte coletivo; saneamento; e a participação popular viabilizada através da regulamentação do CONDUMA, dos Conselhos Setoriais e dos Conselhos Regionais.

As mudanças provenientes da rearticulação da sociedade civil, em torno da ampliação e qualificação de suas ações, somadas à vitória da coligação de esquerda “Frente Belém Popular”<sup>40</sup> nas eleições para prefeito da cidade no ano de 1996, trouxeram um novo aspecto à relação entre poder público e sociedade civil, já que apontava para o rompimento de uma administração elitizada e centralizadora das decisões sobre o destino da cidade, comandada sob a égide do privado, tônica das gestões anteriores.

Ao assumir a administração de Belém com o *slogan* “governo do povo”, a Frente Belém Popular (FBP) buscou garantir o compromisso político de reformular as relações entre a sociedade civil e o poder público, através dos princípios norteadores como: a participação popular; a transformação da cultura política local; a democratização do Estado; e a inversão de prioridades.

A participação popular insere um modelo de co-gestão da cidade, envolvendo governo e sociedade, atribuindo a esta o poder de decisão, consolidando a democracia participativa e a descentralização administrativa.

A transformação da cultura política busca a superação das práticas autoritárias que têm corrompido o movimento e as entidades, fragilizando as instituições da sociedade civil organizada. Essa determinação permite ao indivíduo o seu reconhecimento enquanto cidadão manifestando a sua vontade política na perspectiva de elaboração do interesse coletivo.

A proposta de democratização do Estado se faz na conformação de um poder público com a participação popular capaz de opinar, fiscalizar e controlar suas ações. Entretanto, essas intenções requerem a disposição das informações sobre os assuntos de interesses coletivos para que estes possam ser avaliados pela sociedade.

A inversão de prioridades vislumbra a realização de projetos de desenvolvimento que considere a questão social como um substrato essencial para a promoção da qualidade de vida da cidade (MARQUES, 2001, 87).

Para tanto, foi criado o Orçamento Participativo (OP) como um instrumento para promover a gestão participativa da cidade, ou seja, como um instrumento de intermediação na relação entre governo municipal e sociedade. É um processo de planejamento que tem como

---

<sup>40</sup> Essa frente era composta pelos seguintes partidos de esquerda: PT, PSB, PCdoB, PPS e PSTU., tendo a frente o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT).



princípio a participação direta da sociedade nas decisões sobre a aplicação dos recursos a serem investidos em obras e serviços pela prefeitura.

A primeira experiência de OP foi implantada na cidade de Porto Alegre<sup>41</sup>, durante a gestão do prefeito Olívio Dutra (1989-1992), onde se criaram canais de participação popular, através da seguinte dinâmica:

Os participantes discutem e se apropriam de todo orçamento e de como funcionam a estrutura administrativa e delibera sob todos os investimentos novos previstos a cada ano, serviços de manutenção, renovação de frota, equipamentos, custeio da administração, se incorporam nos orçamentos de cada órgão do governo (PONT, 2000, p. 148).

Avritzer (2001) ressalta que OP é uma estrutura e um processo de participação, baseados em três princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais que asseguram a participação no processo decisório do governo municipal. Esses princípios são: 1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; 2) combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional concede aos próprios participantes a definição de regras internas; e 3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilidade entre as decisões e regras estabelecidas pelos participantes e as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros.

Em Belém, a idéia do governo era de que, mediante a participação popular, seria possível deslanchar um processo de gestão capaz de fazer frente aos problemas da cidade, decorrentes do descaso de sucessivas intervenções estatais centralizadoras.

O OP é um modelo que visa efetivar a partilha do poder público e que deve, necessariamente, conferir real poder de decisão à sociedade, concretizando uma forma de democracia participativa e promovendo a descentralização administrativa. Sua operacionalização demanda a constituição de espaços

---

<sup>41</sup> Essa experiência serviu de fonte de inspiração para outras administrações do PT, inclusive para a de Belém.

públicos de debate e deliberações entre os quais o que configura o processo do mesmo (BELÉM, 1999, p. 11).

Para viabilizar a participação popular no OP, o município foi dividido administrativamente e politicamente em 08 (oito) distritos<sup>42</sup> (Mapa 3) e 28 (vinte e oito) microrregiões. Esse modelo de gestão, também, contou com a criação da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), atrelada ao gabinete do Prefeito, além de uma equipe de coordenação do OP, orientada pela Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP).

Foram constituídas duas plenárias temáticas, posteriormente, sendo: educação/saúde e saneamento. Estas contaram com 700 delegados e 36 conselheiros eleitos pela sociedade, formando, assim, o Conselho do Orçamento Participativo (COP), que tinha a função de mobilizar e informar a comunidade sobre as discussões realizadas nas assembléias populares (BELÉM, 1997).

---

<sup>42</sup> Pela Lei nº 7.682 de 15 de dezembro de 1994, Belém foi dividida em 08 (oito) Distritos Administrativos, que são: Distrito Administrativo de Mosqueiro (DAMOS); Distrito Administrativo de Outeiro (DAOOUT); Distrito Administrativo de Icoaraci (DAICO); Distrito Administrativo do Benguí (DABEN); Distrito Administrativo do Entroncamento (DAENT); Distrito Administrativo da Sacramenta (DASAC); Distrito Administrativo de Belém (DABEL); e Distrito Administrativo do Guamá (DAGUA). Cada distrito possui um agente distrital que representará os bairros compreendidos pelo distrito junto ao Prefeito. É uma espécie de sub-prefeitura que canalizará as demandas dos bairros, decidir onde será aplicado as verbas do orçamento da prefeitura, mas sem anular o trabalho reivindicatório de cada entidade junto ao governo municipal.

**Mapa 3**

A metodologia e dinâmica do OP compreendiam uma agenda de mobilização, começando pelas microrregiões, onde a sociedade debatia os principais problemas da cidade, culminando na definição do que deveria ser realizado pela prefeitura, em relação a obras e serviços urbanos (RODRIGUES, O., 2004).

As instâncias de representação do OP consistiram dos seguintes momentos: reuniões preparatórias nas comunidades; assembléias populares das microrregiões; assembléias populares distritais; plenárias temáticas; conselho do orçamento participativo; caravana das prioridades; comissão de fiscalização de obras (COFIS); e assembléia geral do OP, onde se tomava a deliberação geral e se pontuava as prioridades para o próximo exercício governamental.

Em 1997, no primeiro ano de governo, o OP contou com a participação dos movimentos populares na elaboração das propostas e gerenciamento da cidade para o ano de 1998, sendo definido como prioridade o saneamento básico (com 68,5% dos investimentos). A participação da sociedade no OP foi em torno de 15.000 pessoas<sup>43</sup>.

No ano de 1998, o número de participantes aumentou para 25.000 pessoas, sendo a temática do saneamento básico novamente a mais votada. Em 1999, o número de participantes passou dos 50.000 e, em 2000, chegou a, aproximadamente, 150.000 pessoas<sup>44</sup>.

Essa fomentação da participação popular no OP trouxe uma relativa legitimidade ao governo, pois pela proposta do OP, a administração municipal entendia a cidade como um espaço contraditório, de conflitos sociais e de luta. Assim, de forma democrática buscou intervir através de programas sociais nas áreas mais carentes, onde estão localizadas as camadas excluídas do direito à cidade.

---

<sup>43</sup> Dados fornecidos pela CRC.

<sup>44</sup> Idem.

Nesse sentido, a prefeitura fez uma inversão de prioridades para contemplar todas as camadas populares através da discussão e definição de obras e serviços nos variados setores: saúde, saneamento, educação, transporte, cultura e outros.

A iniciativa da participação popular no OP teve como base a ausência de políticas públicas para as áreas de baixadas, o que levou a sociedade a demandar serviços e obras, em especial na área de saneamento básico.

Dessa maneira, a administração municipal priorizou a temática do saneamento, realizando o planejamento estratégico da Marca Sanear Belém<sup>45</sup>, com a missão de elevar a qualidade de vida, proporcionando à sociedade condições dignas de limpeza, drenagem, água potável, esgoto, melhoria habitacional e educação sanitária e ambiental (BELÉM, 1997). Dentre as ações municipais relacionadas ao Sanear Belém destacam-se, conforme quadro abaixo:

**Quadro 3 – Projetos executados pelo poder público municipal (período 1997 – 2001)**

Programa/Ação	Instituição Promotora	Natureza da Provisão	Projeto	Localização	Forma de Intervenção Pública
PRÓ-MORADIA	Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)	Projeto de Urbanização	Eduardo Angelim I	Icoaraci	Construção de 300 unidades habitacionais para famílias oriundas do Canal: Mundurucus, Cipriano Santos, Santa Cruz e Gentil.
			Eduardo Angelim II	Icoaraci	Construção de 410 unidades habitacionais e 01 escola e 02 praças para famílias oriundas do Canal: Tucunduba, São Joaquim e Parque União.
			Eduardo Angelim III	Icoaraci	Construção de 304 unidades habitacionais com ofertas de 304 cestas de material de construção para famílias oriundas do Canal Tucunduba, São Joaquim e Parque União; e construção de 01 creche e 01 praça.

<sup>45</sup> A administração municipal definiu 06 (seis) programas básicos que ficaram conhecidos por Marcas de Governo: Dar um Futuro às Crianças; Saúde para Todos; Transporte Humano; Revitalizar Belém; Sanear Belém; e Participação Popular (BELÉM, 1997).

PRÓ-MORADIA	Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)	Projeto de Urbanização	Jardim Bom Futuro	Bengui	Sistema viário, sistema de drenagem, abastecimento de água, esgoto, meio fio, calçada, arborização, preservação ambiental e regularização fundiária.
			Laranjeiras	Jurunas	Construção de 202 unidades habitacionais.
			Malvinas	Sacramenta	Construção de 01 creche, 01 unidade da Família Saudável, 02 quadras poliesportivas, revestimento do canal, sistema viário, sistema de drenagem, abastecimento de água, esgoto, meio fio, calçada, arborização e preservação ambiental.
			Morada de Deus I	Icoaraci	Sistema viário, sistema de drenagem, abastecimento de água, esgoto, meio fio, calçada, arborização e preservação ambiental.
			Morada de Deus II	Icoaraci	Sistema viário, sistema de drenagem, abastecimento de água, esgoto, meio fio, calçada, arborização e preservação ambiental.
			Nova Belém I	Tenoné	Construção de 220 unidades habitacionais, sistema viário, sistema de drenagem, abastecimento de água, esgoto, arborização, preservação ambiental, construção de 01 praça, 01 quadra, meio fio e calçada.
			Nova Belém II	Tenoné	Construção de 240 unidades habitacionais, sistema viário, sistema de drenagem, abastecimento de água, esgoto, arborização, preservação ambiental, construção de 01 praça, 01 quadra, meio fio e calçada.
			Radional II	Jurunas	Construção de 604 unidades habitacionais.
			Raimundo Jinkings	Tapanã	Construção de 250 unidades habitacionais e 01 quadra.
			São Gaspar	Tapanã	Sistema viário, sistema de drenagem, abastecimento de água, esgoto, arborização e preservação ambiental.
HABITAR BRASIL	SEHAB	Infra-estrutura Habitacional e Lotes Urbanizados	Comandante Cabano Antônio Vinagre	Marco	Construção de 126 apartamentos para famílias remanejadas da Av.1º de Dezembro.
			Riacho Doce	Guamá	
MORANDO MELHOR	SEHAB	Empréstimo para Melhoria das Condições Habitacionais	Vila da Barca	Telégrafo	Reforma de 60 unidades habitacionais.
			São Gaspar	Tapanã	Reforma de 300 unidades habitacionais.

PROJETOS DE REGULARI ZACÃO FUNDIA RIA	CODEM	Regularização Fundiária	Parque União	Tapanã	Oferta de 682 lotes, construção de 01 escola, 01 posto de saúde e 617 famílias tituladas.
			Aldo Almeida	Tapanã	Oferta de 272 lotes para famílias da Macrodrenagem e 77 famílias tituladas.

Fonte: Pesquisa HABITAT, FASE/IPPUR/UFRJ, 2001.

Segundo Rodrigues (2004), a partir de 2001, passou a vigorar o Congresso da Cidade como um novo instrumento de planejamento e controle social do município de Belém. Este foi lentamente substituindo o OP, que vigorou durante o primeiro mandato do PT em Belém.

O Congresso da Cidade não diz respeito a um evento de discussão e de simples proposição, mas a um fórum permanente de tomada de decisão, de participação e de mobilização social, sendo, portanto, um espaço público não-estatal de planejamento da cidade, ainda que seja uma proposta apresentada pelo governo, na qual o papel deste colocasse como de fundamental importância com vistas à sua implementação e eficácia (TRINDADE JR., 2003).

A idéia central do Congresso da Cidade é o de instituir um modelo de gestão e planejamento de forma articulada, fazendo com que a sociedade passe a se preocupar com o todo da cidade e não somente com seus espaços de habitação ou com suas necessidades específicas (RODRIGUES, O., 2004). Assim, buscou-se ampliar e qualificar a participação popular, através da articulação das várias dimensões e instâncias antes vivenciadas e da criação de novos espaços de participação, adotando uma estrutura organizativa bastante complexa e dinâmica.

A experiência política e organizativa de um governo popular local deve se expressar como prática social inovadora, revolucionária [...]. Um governo de caráter democrático e popular, comprometido com o objetivo da transformação da realidade social, deve colocar as dimensões cultural e política como centrais e estratégicas, porque quando não se muda valores, não se muda nada (RODRIGUES, E., 2002, p. 19).

O Congresso da Cidade é formado pelas seguintes instâncias: oficinas e reuniões preparatórias; os congressos distritais temáticos e assembleias setoriais; os congressos municipais temáticos; e o congresso de Belém.

Existem também as instâncias de coordenação e acompanhamento, que são constituídas em forma de conselho: os Conselhos Distritais; o Conselho da Cidade; COFIS; Conselhos Gestores da Saúde e das Escolas; e Conselhos de Políticas Setoriais.

Como elementos orientadores do planejamento e da gestão, destacam-se as matrizes estratégicas ou marcas de governo, tais como: Desenvolvimento Urbanístico e Ambiental (Transporte, Saneamento, Meio Ambiente, Agenda 21, Legislação); Desenvolvimento Humano por uma Economia Solidária (Economias Formal e Informal, Turismo); Desenvolvimento Humano pela Inclusão Social (Saúde, Educação, Assistência, Esporte e Lazer); Desenvolvimento Humano por uma Cidadania Cultural (Comunicação, Cultura); Gestão Democrática e Qualidade Social do Serviço Público (Servidor, Controle Social, Informação); Direitos Humanos (Grupos Sociais - Negros, Mulheres, Crianças, Jovens, Deficientes, Índios) (TRINDADE JR., 2003).

Dessa forma, a inversão de prioridades, com a transferência de recursos para a melhoria das condições de vida da sociedade, e a universalização da cidadania constituem-se objetivos a serem alcançados com a implementação do Congresso da Cidade pelo poder público municipal.

Entretanto, não só o governo municipal interveio no espaço urbano de Belém, o governo estadual implementou várias políticas de saneamento na cidade, dentre as quais destacam-se, de acordo com o quadro a seguir:



**Quadro 4 – Projetos de Urbanização executados pelo governo estadual**

Projeto	Período	Localização	Forma de Intervenção Pública
Projeto Urbanizar	Meados da década de 1980	Assentamento Jaderlândia	Urbanização, regularização fundiária e equipamentos urbanos.
Programa de Saneamento e Geração de Emprego e Renda (PROSEGE)	1994-1998	Marambaia e Guanabara	Sistema viário, esgoto sanitário, abastecimento de água potável, sistema de drenagem e estação de tratamento
Projeto Paracuri II	1997-1999	Icoaraci	Oferta de lotes, titulação de famílias, construção de 01 Centro Comunitário, 01 escola, e urbanização da área.
Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una	1985-2004	09 Bairros de Belém	Sistema viário, sistema de drenagem, esgoto sanitário, abastecimento de água potável, revestimento de canais, construção de 2 comportas, meio fio, calçada, construção de pontes e aterro de quintais.
Programa de Ação Social em Saneamento (PASS)	1996-1998	Guanabara	Complementar ao PROSEGE na área da Guanabara. Abastecimento de água potável e campanha de educação sanitária e ambiental.
Programa de Saneamento para a População de Baixa Renda (PROSANEAR)	1994-1996	Área do IPASEP, Guanabara, Coqueiro, Benguí	Esgoto sanitário, abastecimento de água potável e campanha de educação sanitária e ambiental.

Fonte: Organizado pela autora, 2005.

Na década de 1990, uma das intervenções urbanísticas do governo estadual mais importante para diminuir o quadro de carências na área de saneamento básico e melhoria das condições de moradia foi o Projeto PROSANEAR.

Esse projeto foi implantado com o financiamento do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com objetivo de atender a habitações sem rede de abastecimento de água e esgotamento sanitário, direcionado para camada popular, com renda até três salários mínimos por mês. No Pará, o órgão executor foi a COSANPA, que elaborou o projeto de acordo com o termo de referência do Banco Mundial e aprovado pela Caixa Econômica Federal (CEF).

Em função da participação das Instituições Multilaterais, o PROSANEAR apresentou uma série de inovações, seja no campo discursivo da participação popular, seja no campo das chamadas tecnologias sociais de saneamento de baixo custo (PARACAMPO, 1997).

As inovações em termos de participação popular foram: mobilização e participação da sociedade na execução do projeto físico para o acompanhamento das obras através de comissões; contratação de mão-de-obra local visando à geração de emprego e renda; reuniões comunitárias para a utilização e manutenção dos equipamentos e serviços; e conscientizar a sociedade sobre noções básicas de saúde e higiene através do processo de educação sanitária.

Em relação às inovações quanto à gestão participativa e tecnológica do PROSANEAR estão pautadas nas chamadas idéias-força do modelo condominial, que são: “democratização da informação; democratização do acesso aos serviços e decisões sobre formas, prioridades e recursos” (PARACAMPO, 1997).

Contudo, as obras foram paralisadas inúmeras vezes pela falta de recursos, gerando conflitos e insatisfação nas comunidades. Dessa forma, muitos dos objetivos propostos não se concretizaram na prática. As “inovações” tecnológicas e sociais ficaram apenas nos discursos.

Paracampo (1997) ressalta que as principais críticas foram: falta de acesso à informações técnicas sobre o sistema proposto e dificuldade de participação nas etapas de execução; falta de cumprimento dos acordos assumidos publicamente através da assembléias de moradores quanto à contratação de mão-de-obra local pelas empresas vencedoras da licitação para execução da obra; discordâncias quanto ao processo de escolha dos síndicos e dificuldades quanto à fiscalização e acompanhamento físico-financeiro; baixa qualidade das obras e instalações físicas implantadas, fazendo ressurgir novos problemas.

Assim, pode-se concluir que as experiências acima descritas demonstram um aprendizado de caráter político dentro do contexto em que se apresenta, onde a tônica de planejamento e gestão da cidade sempre estiveram assentados numa concepção tecnocrática e racionalista com vistas a propósitos bens específicos de desenvolvimento urbano, em geral associado à idéia de modernização da cidade (TRINDADE JR., 2003).

Ampliar a participação popular nos novos formatos institucionais de gestão tem-se configurado como um importante instrumento para promover a articulação entre os atores sociais e para melhorar a qualidade do processo de tomada de decisão, reconhecendo, desse modo, a capacidade e a potencialidade da própria sociedade civil quanto à indicação dos caminhos que a cidade deveria seguir.

## **CAPÍTULO III - A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA EXPERIÊNCIA DO PROJETO DE MACRODRENAGEM DA BACIA DO UNA**

### **3.1. A Bacia do Una face à Produção do Espaço Urbano de Belém**

A lógica evidenciada nas cidades capitalistas demonstra que sua função está principalmente organizada para a produção e circulação do capital. De acordo com essa lógica, a cidade é um *locus* privilegiado dos processos necessários à reprodução do capital, estando o solo e demais elementos constitutivos do urbano marcados pelo sistema capitalista.

Enquanto resultado das relações e da ação dos homens, o espaço adquire formas que refletem de modo geral as determinações que são hegemônicas na sociedade. Esse espaço é uma conjuntura histórica e uma forma social que recebe sentido dos processos sociais que se exprimem através dele, ou seja, através das relações estabelecidas entre as diferentes instâncias de uma estrutura social: a econômica, a política, a ideológica e a conjuntura de relações sociais que dela resulta. Para Castells (1983, p. 181), “o espaço é um produto material de uma dada formação social. É determinado pelas forças produtivas e pelas relações de produção que se originam delas”.

Da mesma forma, Lefebvre (1991, p. 128) ressalta que:

O espaço possui, no modo de produção, o mesmo status ontológico que o capital ou o trabalho, porque tanto as relações de posse quanto às de exteriorização material (a produção de espaço) estão unidas nas relações de propriedade que formam a essência do modo capitalista de produção. O espaço é apenas parte das forças e meios de produção, constitui também um produto dessas mesmas relações, tornando o design espacial diferente de qualquer outro fator social ou mercadoria, além da haver um espaço de consumo ou um espaço como área de impacto para o consumo coletivo, há também o consumo de espaço, ou o próprio espaço como objeto de consumo.

Milton Santos (1991, p. 71) afirma que o espaço não é nem uma coisa, nem um sistema de coisas, senão uma realidade relacional: coisas e relações juntas:

O espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento. [...] um conjunto de objetos e de relações que se realizam sobre estes objetos; não entre estes especificamente, mas para as quais eles servem de intermediários. Os objetos ajudam a concretizar uma série de relações. O espaço é resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, intermediado pelos objetos naturais e artificiais.

Na construção da configuração espacial, os diversos atores sociais mantêm relações que podem ser definidas como relações de poder que se reproduzem através das aspirações e necessidades de uma sociedade de classes, e que faz da sociedade urbana um campo de lutas, onde os interesses se resolvem pelo jogo econômico e político das forças sociais (GOOTTDIENER, 1993). Da mesma forma:

O processo social que está na base da ocupação do espaço não se reduz a situar o fenômeno urbano no seu contexto. Uma problemática sociológica da urbanização deve considerá-la enquanto processo de organização de desenvolvimento e, por conseguinte, a partir da relação entre forças produtivas, classes sociais e forças culturais (dentre as quais o espaço) (CASTELLS, 1983, p. 36).

Considerando que o espaço urbano da cidade é um lugar de conflitos sociais e, conforme Corrêa (1993, p. 11), é “espaço simultaneamente fragmentado e articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas”, onde as diversas classes vivem e se reproduzem, pode-se dizer que nesse espaço encontram-se os agentes que produzem a cidade, denominados de “agentes sociais concretos”, que são os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os especuladores imobiliários, o Estado e os setores sociais excluídos, todos utilizando estratégias específicas que buscam defender seus interesses na produção do espaço urbano.

Corrêa (1993) ressalta que, em virtude da lógica que estrutura a cidade capitalista, os proprietários dos meios de produção tendem a ser privilegiados, uma vez que a ação desses agentes se faz dentro de um marco jurídico que regula a atuação deles. Para isso o espaço urbano constitui-se um instrumento onde são viabilizados concretamente os propósitos

diferenciados de cada agentes, em grande parte através da posse e do controle do uso da terra urbana.

Partindo desse pressuposto, verifica-se que a concentração tanto populacional quanto de atividades produtivas nas áreas centrais não é realizada de forma aleatória, mas como parte de um processo analítico construído pelos agentes produtores do espaço urbano a partir das necessidades mutáveis da reprodução econômica e social.

Desse modo, o espaço urbano é lugar de maior evidência das contradições sociais. Tais contradições se refletem, portanto, no uso e na apropriação desse espaço, já que a distribuição de bens e serviços existentes na cidade tende a situar-se, predominantemente, para atender aos interesses dos proprietários dos meios de produção, deixando as áreas periféricas, onde residem os setores excluídos, desprovidas desses bens e serviços urbanos necessários à sua reprodução, como: saneamento básico e infra-estrutura de equipamentos sociais. Isso acarreta o surgimento dos movimentos sociais urbanos que lutam em prol de melhorias dessas áreas menos estruturadas, propondo, assim, uma inversão de prioridades.

A carência de bens e serviços urbanos gerou (e gera) um elevado índice de pobreza, em virtude da falta de emprego e de habitabilidade dos locais que a camada excluída vai ocupando quando chega à cidade em busca de melhores condições de vida. Essas áreas constituem-se, geralmente, em terrenos alagados/alagáveis, onde não há nenhuma ou pouca ação e/ou planejamento articulado para investimento por parte dos órgãos governamentais. Em Belém, o processo de produção do espaço urbano não se deu de forma diferenciada dos outros lugares<sup>46</sup>.

Como espaços socialmente produzidos, as baixadas, em Belém, têm vivenciado a redefinição contínua do seu papel no conjunto da cidade, culminando com alterações fisiográficas substanciais e com uma tendência de valorização do solo, mais intensa nos dias

---

<sup>46</sup> Conforme foi discutido no Capítulo II.

atuai; daí a necessidade de situá-las no contexto da divisão econômica e social do espaço em que se inserem (TRINDADE JR., 1997).

Inicialmente, foram surgindo palafitas na beira dos rios e igarapés da cidade ocupada por casebres, principalmente de madeira (Figura 3). Esses espaços foram se tornando urbanizados pela iniciativa dos próprios moradores que aterravam as ruas com caroços de açaí e serragem de madeira. Essa alternativa para tentar urbanizar as áreas de baixadas foi desenvolvida nos anos 1970 até meados dos anos 1980 (RODRIGUES, E., 2000).

A cidade de Belém resulta, portanto, de um dado processo econômico, político, social e cultural e nela se concentram e materializam as práticas de sobrevivência dos setores sociais que se constituíram. Sua urbanização deve ser entendida como expressão social do processo de reprodução do capital e da força de trabalho, a forma como estão estruturadas as relações sociais de produção numa dada conjuntura e sob um determinado modo de produção, que no caso é o capitalismo (MOURÃO, 1987, p. 38).



**Figura 3 – Aspecto de uma área de baixada**

Fonte: Projeto Una (s/d)

Nesse sentido, as baixadas de Belém sempre foram tidas como um problema a ser solucionado pelo poder público. A questão do saneamento básico tornou-se um dos mais graves e sérios problemas, pois os governos que se elegeram, pouco ou quase nada fizeram para resolver essa situação, sendo efetivadas apenas algumas medidas corretivas e paliativas, sem que as camadas populares tenham seus problemas de enchentes ou alagamentos, falta de esgoto, pontes deterioradas, dentre outros, solucionados.

Nas duas últimas décadas do século passado, uma parte considerável das áreas de baixadas de Belém começou a sofrer um intenso processo de alteração na sua paisagem urbana, em decorrência da política de urbanização implementada tanto pela Prefeitura Municipal de Belém como pelo Governo do Estado, através do Projeto de Macrodrenagem<sup>47</sup>. Isso passou a acontecer em função das lutas sociais pela moradia e por políticas públicas voltadas a atender as camadas populares (RODRIGUES, E., 2000).

Dessa forma, a expansão de Belém foi caracterizada dentro de uma conjuntura conturbada de conflitos e enfrentamentos sociais, através da ocupação de áreas periféricas e de baixadas, e é nesse contexto que se insere a história de luta pelo direito de morar na Bacia do Una, onde se situa a área de estudo desse trabalho.

A Bacia do Una<sup>48</sup> localiza-se na área oeste da cidade de Belém e ocupa um espaço de 3.665,1 hectares, constituindo 60% do Município, com estimativa populacional para 2004 de 609.188 habitantes<sup>49</sup>, com base nos dados do IBGE (PARÁ, 2004). Compreende uma porção de terras que se prolonga desde a Baía do Guajará até as áreas de ocupações mais recentes,

---

<sup>47</sup> Embora os índices de deficiência de equipamentos urbanos nas áreas de baixadas ainda sejam significativos, pode-se considerar um avanço, já que até pouco tempo atrás não havia nessas áreas qualquer infra-estrutura física.

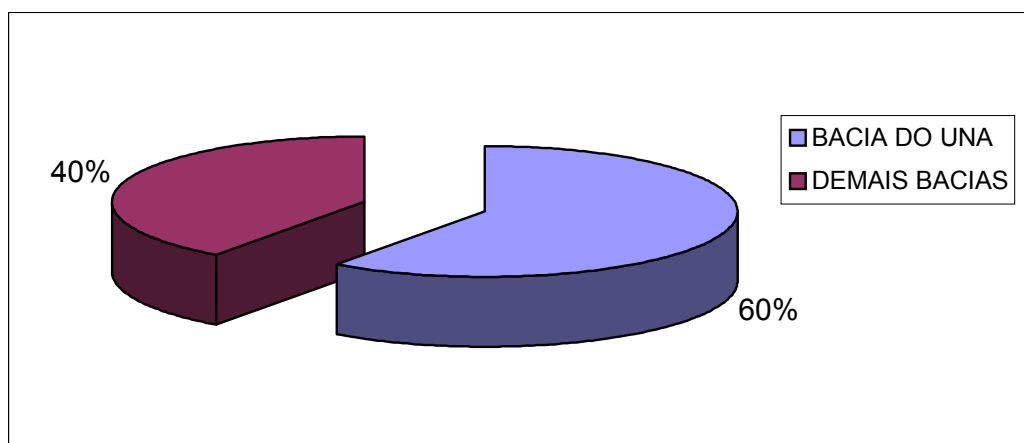
<sup>48</sup> É a maior bacia hidrográfica existente na cidade.

<sup>49</sup> De acordo com o Relatório do Estudo de Avaliação dos Impactos Ambientais do Projeto Una, concluído em 1987, a população residente na área da Bacia era de 465.520 habitantes. Em 1992, com a finalização do Plano de Reassentamento, afirmava-se que essa população totalizava 543.543 habitantes. Em 1993, quando se deu o início das obras, a população da área já era estimada em 557.763 habitantes.



próximas da Rodovia BR-316 e da Rodovia Augusto Montenegro, o restante pertence às demais bacias.

**Gráfico 1 – Extensão da Bacia do Una**



Fonte: Projeto de Saneamento para Recuperação das Baixadas de Belém (s/d)

A Bacia do Una abrange 09 (nove) bairros da cidade, que são: Umarizal, Souza, Fátima, Marco, Telégrafo, Pedreira, Sacramento, Marambaia e Benguí. Estes bairros estão dispostos em 07 (sete) sub-áreas<sup>50</sup> (Mapa 4), cujas faixas de domínio englobam sub-canais (Quadro 5). Nessas sub-áreas existem 120 entidades comunitárias.

**Quadro 5 – Disposição dos bairros e dos canais nas 07 (sete) sub-áreas**

SUB-ÁREAS	BAIRROS	CANAIS
I	Fátima e Pedreira	03 de maio (765m), Antônio Baena (765m), Honorato Filgueiras (260m), Antônia Nunes (s/intervenção da obra) e Boaventura da Silva (520m)
II	Marco e Pedreira	Visconde de Inhaúma (1.600m)
III	Sacramento e Pedreira	Pirajá (2.695m)
IV	Umarizal e Telegrafo	Soares Carneiro (470m), Rosa Lemos (720m), Jacaré (465m), Galo (2.360m) e Una (960m)
V	Sacramento	São Joaquim (5.800m)
VI	Marambaia e Souza	Água Cristal (4.060m)
VII	Benguí	Parte do canal São Joaquim, Nova Marambaia (1.575m) e Benguí (1.265m)

Fonte: Organizado pela autora (2005), a partir de dados do Projeto Una (PARÁ, 2004).

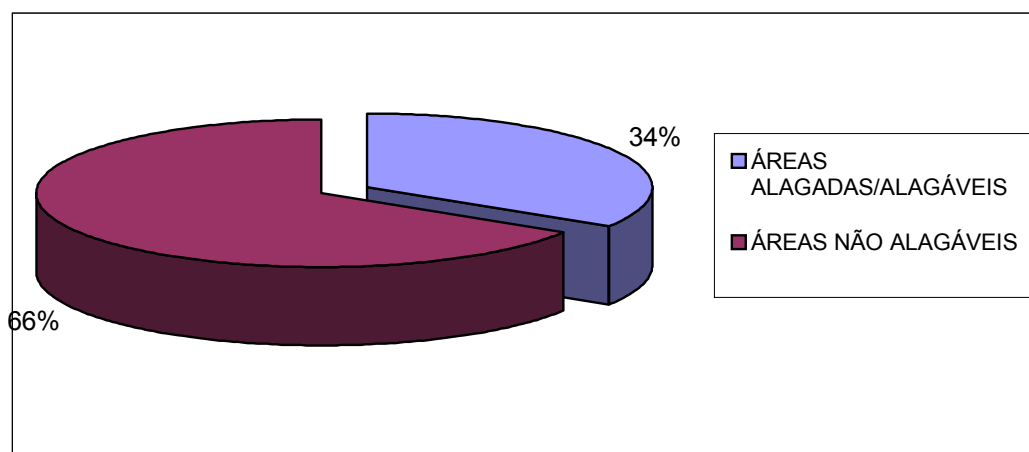
<sup>50</sup> A Bacia do Una foi subdividida para fins de estudos e realização das obras.

**Mapa 4 – Área de Abrangência da Bacia do Una**

Quando do início do Projeto de Macrodrenagem, as porções alagadas e/ou alagáveis somavam 798 ha, o que correspondia a algo em torno de 21,8% do total da própria Bacia do Una e a 40% da totalidade das áreas alagadas e/ou alagáveis de Belém (PARÁ, 2004).

A população residente na Bacia do Una, naquele período, era de aproximadamente 543.543 habitantes, sendo que, desse total, 34%, ou seja, 187.404 habitantes, residiam na parte alagada/alagáveis e estavam sujeitos a constantes inundações provocadas pelas marés e pelas chuvas, bem como enfrentavam sérios problemas sociais, tais como: precárias condições de moradia e transporte, de higiene ambiental e sanitária, violência, entre outros.

**Gráfico 2 – População da Bacia do Una em áreas alagadas/alagáveis**



Fonte: Projeto de Saneamento para Recuperação das Baixadas de Belém (s/d)

As áreas alagadas e/ou alagáveis foram povoadas basicamente por migrantes do interior do Estado do Pará e/ou estados vizinhos. Em virtude disso, o índice de pessoas com baixa renda aumentou consideravelmente, impossibilitando o desenvolvimento econômico local e agravando os problemas de infra-estrutura. Já nas áreas de terra-firme houve uma concentração de pessoas com maior poder aquisitivo, mas que também enfrentavam (e enfrentam) problemas sociais e ambientais. Entretanto, são nas áreas de baixadas que os problemas se acentuam (SANTOS, D., 1998).

Segundo o Relatório de Estudo Longitudinal de Avaliação dos Impactos Sócio-econômicos (PARÁ, 2004), as famílias residentes na Bacia do Una, cerca de 74,9%, antes da execução das obras, possuíam baixa remuneração, com renda mensal da até 02 (dois) salários mínimos.

Com relação ao provimento de serviços básicos, a Bacia do Una, antes da execução das obras, possuía 6,4% das residências com fossa séptica; 24,1% com fossa negra; 55,7% o esgotamento era a céu aberto; 7,7% dos imóveis não havia nenhum tipo de esgotamento; e 6,1% escoavam diretamente nos canais. Atualmente, 78,1% das residências possuem fossa séptica; 6,5% têm fossa negra; apenas em 6,4% o esgotamento é a céu aberto; 2,3% não possuem sistema de esgoto; e 2,3% escoam diretamente nos canais (PARÁ, 2004).

No início do Projeto de Macrodrenagem, a situação viária era de 44,4% de estivas; 48,2% de terra; 3,2% de piçarra; e 4,2% de asfalto ou cimentada. Após a execução, existem apenas 0,6% de estivas; 4,2% de terra; 13,2% de piçarra; e 82% com pavimentação asfáltica ou cimentada.

Em relação à saúde das famílias residentes na área da Bacia do Una, no início do Projeto, os índices demonstram que 40,6% dos casos de doenças estavam relacionados direta ou indiretamente à falta de saneamento básico. Hoje, os casos de doenças representam 31,1%, implicando numa redução de 29,2%.

A partir desses dados, pode-se perceber que as condições infra-estruturais e sócio-econômicas dos moradores da Bacia do Una, quando da implantação do Projeto de Macrodrenagem, aprofundavam as desigualdades econômicas, sociais e espaciais, o que provocou uma ampla luta das organizações populares em prol da superação dessas condições de vida as quais estavam submetidas, exigindo, assim, medidas eficazes por parte do poder público.

### 3.2. O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una: concepção e prática

Conforme foi apresentado no Capítulo II, é a partir da década de 1970 que várias iniciativas de intervenção urbanística foram implementadas de forma mais sistemática pelo poder público, na tentativa de apresentar alternativas para resolver os constantes problemas de alagamentos das áreas de baixadas de Belém.

O Programa de Recuperação das Baixadas, instituído no ano de 1976, objetivou a integração entre as áreas de baixadas e a cidade como um todo urbano, incorporando aspectos de natureza sócio-econômica e a preocupação com as obras de engenharia, procurando intervir nos problemas dessas áreas de forma global. Sendo assim, o programa tomou duas direções complementares: o Plano Global e o Plano de Ação Imediata (PAI).

Entretanto, apenas o PAI foi executado, com obras de retificação do Igarapé São Joaquim, localizado na área da Bacia do Una, e com o remanejamento dos moradores da área atingida para uma outra área a ser preparada para este fim, onde se buscou adotar medidas que fossem capazes de viabilizar econômica e socialmente o referido plano, compatibilizando os interesses das camadas populares envolvidas com os dos agentes promotores.

Esse plano perdurou até 1978, não sendo concluído e provocando uma insatisfação nos moradores residentes nessa área, pois a maioria das famílias que foi remanejada retornou ao seu lugar de origem, por várias razões de ordem social e econômica, assim como acarretou no agravamento dos problemas infra-estruturais, uma vez que as medidas adotadas não foram eficazes para sanear as áreas de baixadas.

[...] Como naquela época não tinha essa abertura que teve no Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, então, as famílias eram retiradas mesmo, foram remanejadas para o Conjunto Promorar. As casas que tinham lá eram micro-casas. Não pensaram em infra-estrutura como escola, comércio. Se preocuparam em fazer um conjunto habitacional. O que aconteceu? As pessoas saíram e acabaram voltando pro meio do canal. Esse processo não deu muito certo num primeiro momento (Entrevista concedida por um representante comunitário no Comitê Assessor, fevereiro, 2005).

Para Abelém (1989) as intervenções realizadas pelo Estado, sob o pretexto de melhorar as condições de vida das classes populares, significavam apenas um paliativo para as mesmas, pois, na medida em que a cidade crescia, expandia-se com ela a necessidade de novas áreas a serem incorporadas ao sistema imobiliário. A realização de projetos de urbanização e a valorização imobiliária, decorrente de sua implementação, têm resultado no aumento das taxas e impostos e na ação desenfreada da especulação imobiliária, conseqüentemente, na expulsão das camadas populares originária e na substituição destas por um segmento de maior renda, contradizendo, assim, as justificativas que nortearam a proposta de intervenção do poder público.

Na década de 1980, foi executado o Projeto Comunidades Urbanas para Recuperação Acelerada (CURA), o qual possuía como áreas de intervenção os bairros do Marco e da Pedreira. Este projeto visava à realização de obras de drenagem, macrodrenagem, terraplanagem, asfaltamento, calçamento e meio fio.

O CURA proporcionou aos bairros atingidos uma paisagem urbanizada, otimizando o sistema viário dos mesmos e valorizando os terrenos, o que levou à especulação imobiliária (SILVA, 1997).

Abelém (1989) observa que além dos interesses políticos, existiam os interesses econômicos, não só do governo, que visava garantir o retorno dos investimentos feitos e ainda auferir algum lucro, como também interesses de proprietários particulares, que viam no projeto uma maneira de valorizar as áreas, até então esquecidas pelo mercado de imóveis. Desse modo, o discurso oficial justificava o projeto como “benefícios sociais”, mas, na realidade, estes assumiam (e assumem) papel secundário.

Contudo, houve um grande descontentamento das camadas populares com relação à execução do projeto, principalmente no que se referiu às obras de macrodrenagem, já que não existia uma preocupação em dragar os canais que fazem parte desses bairros, como o da

Visconde e o do Pirajá, acarretando, mais uma vez, no agravamento das condições precárias de saneamento e de saúde dos moradores.

[...] Chegou na área da Pedreira um pré-projeto, antes da macrodrenagem, chamado Projeto CURA que teve a participação popular não através de comitês, mas através de reuniões de bairro na escola Paulino de Brito, Justo Chermont, Mário Carneiro, e grandes assembléias de moradores. [...] Uma história de luta comunitária. A comunidade queria avenidas, arborização, espaço de lazer. Tudo isso foi feito junto com a comunidade, mas só melhorou a Duque, a Marquês, a 25, no bairro da Pedreira, e acabou inundando as baixadas, porque toda água veio para o canal da Visconde. Como o canal não era dragado, ele passou a transbordar mais ainda. A nossa casa inundava. Tinha que levantar o assoalho. Esse sofrimento fortaleceu a comunidade. Foi quando a comunidade começou a se organizar em associação, clube de mães, igreja católica. A igreja teve uma participação muito grande. As comunidades começaram a cobrar maior participação, começou a exigir um novo modelo de projeto de saneamento e não aquele (Entrevista concedida por um representante comunitário no Comitê Assessor, fevereiro, 2005).

Dessa maneira, as organizações populares em Belém passaram a reivindicar junto ao poder público, de forma mais incisiva, soluções para os seus problemas, tais como: água, esgoto, saúde, moradia, transporte e escola, bem como a sua participação nas decisões das políticas públicas, garantindo, assim, o seu direito à cidade.

Em 1984, foi instituído o Projeto Baixadas, fruto de um convênio entre o Governo do Estado da Pará (gestão de Jäder Barbalho) e a Prefeitura Municipal de Belém (gestão de Almir Gabriel), com a finalidade de construir de 200 quilômetros de estivas nas baixadas de Belém, com instalação de serviços de energia elétrica e de abastecimento de água. O projeto envolveu as Secretarias de Obras do Estado e do Município, Secretaria de Saúde do Estado, as Centrais Elétricas do Pará (CELPA) e a COSANPA. Os bairros atingidos pelo referido projeto foram: Terra firme, Sacramento, Telégrafo, Guamá, Matinha (hoje conhecido por Fátima), Canudos, Jurunas e Acampamento.

Em meados da década de 1980, a população das “baixadas” vivia mais um momento de dificuldades pela falta de saneamento básico e pelos efeitos de um inverno rigoroso. A acessibilidade da população ao restante da cidade se fazia de forma precária através de “estivas” feitas, em sua maioria, de troncos de açaí. Vários foram os casos registrados de quedas de mulheres

gestantes e de crianças afogadas nas águas estagnadas pela falta de drenagem. Altos índices de mortalidade infantil e de doenças de veiculação hídrica eram detectados, e proliferavam os casos de doenças resultantes das precárias condições ambientais, como a esquistossomose. [...] Tudo isso desencadeou uma série de ações de saúde pública, envolvendo órgãos do Governo do Estado, Governo Federal e Prefeitura, no sentido de minimizar a situação e prover aquelas áreas de infra-estrutura mínima necessária à melhoria das condições de vida daquelas populações. Dentre essas ações, foi iniciado um programa de construção de estivas de madeira, desenvolvido com a efetiva participação da população envolvida, através de suas entidades representativas, visando melhorar a acessibilidade e a segurança das pessoas. [...] Por baixo das estivas corriam as tubulações de água potável e, ao longo dos seus traçados, foram implantados postes de iluminação pública. Ao mesmo tempo começou a ser desenvolvido o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una e iniciadas as primeiras negociações para seu financiamento (Entrevista concedida pelo Secretário Executivo de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Pará, Paulo Nogueira, ao Jornal O Paraense, abril de 2002, p. 02).

Em torno disso, como fruto de uma antiga luta dos movimentos populares, foi proposto, em 1985, o Projeto de Recuperação das Baixadas do Una, conhecido também como Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, ou, ainda, Projeto Una, pela Prefeitura Municipal de Belém<sup>51</sup> (PMB), que visava obter financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para execução das obras. Para isso, o Governo do Estado seria o tomador do empréstimo e a PMB garantiria a contrapartida local, pois, naquele período, o BID não financiava municípios (SOUSA, 1998). Sendo assim, várias missões do BID passaram a vir a Belém para avaliar a possibilidade do financiamento do Projeto.

O BID enviou a Belém, no período de 16 a 17 de dezembro de 1985, uma missão de identificação que pretendia obter um conhecimento inicial da área de intervenção do Programa. No período de 09 a 12 de dezembro de 1986, representantes da PMB foram à sede do Banco em Washington, visando definir alguns aspectos relacionados com o programa e também conhecer, com maiores detalhes, as modalidades do financiamento. Uma vez iniciados os estudos para a elaboração do Programa, duas missões de orientação foram enviadas à Belém, nos períodos de 26 de janeiro a 04 de fevereiro e de 26 a 30 de abril do corrente ano (1987), com o objetivo de orientar as autoridades e técnicos da PMB, assim como as firmas consultoras envolvidas na execução do Programa, no tocante à preparação das informações necessárias à solicitação de financiamento (PARÁ; BELÉM, s/d).

---

<sup>51</sup> O Projeto foi proposto na gestão de Almir Gabriel e continuou no governo de Coutinho Jorge em 1986/87.



Em julho de 1987, o Projeto de Recuperação das Baixadas do Una foi enviado ao BID. Nesse período, a PMB procurou viabilizar junto à Caixa Econômica Federal (CEF) recursos para a contrapartida local.

Entretanto, após várias tentativas de negociação, a PMB não conseguiu estabelecer o convênio com o BID, pois ficou constatado que a mesma não tinha capacidade financeira para responsabilizar-se pela contrapartida local, assumida, posteriormente, pelo Estado, uma vez que o prazo estabelecido, que era o ano de 1990, para apresentação de garantia da contrapartida para o empréstimo estava se esgotando. Assim, “o Estado resolveu se comprometer em integralizar essa contrapartida, para que não se perdesse, ao longo desses 05 anos, todo o trabalho e luta para se conseguir esse Projeto” (Entrevista concedida por um técnico da Secretaria de Obras do Estado ao Jornal O Liberal, 08/09/1991).

Em 1991, os contatos com o BID foram retomados pelo Governo do Estado (gestão de Jäder Barbalho), sendo solicitado à Assembléia Legislativa a permissão para se constituir um convênio entre a PMB e o Governo Estadual, com o objetivo de estabelecer a estrutura institucional para a realização do Projeto.

Naquele mesmo ano, iniciou-se a atualização dos trabalhos topográficos, do levantamento físico-territorial e sócio-econômico das áreas atingidas pelo Projeto. Também, foi aprovado o financiamento para a execução do mesmo, depois de ter sido apreciado pelo comitê de empréstimos do BID e levado à diretoria executiva que deu o despacho definitivo.

No entanto, para a assinatura do contrato, e posterior liberação da verba, o BID estabeleceu uma série de medidas que deveriam ser tomadas pelo Governo do Estado e pela PMB, tais como:

- Aprovação do pedido de empréstimo junto às três instâncias: municipal, estadual e federal;
- Criação da estrutura organizacional para implementação do Projeto, formada pelo Governo do Estado, a COSANPA e a PMB;

- Elaboração do Plano de Reassentamento das famílias e início de sua implementação;
- Apresentação do Relatório de Impacto Ambiental do Projeto, conforme as leis vigentes no país;
- Viabilização pelo Estado da contrapartida local;
- Regularização e quitação dos débitos contraídos pela COSANPA e pelo Governo do Estado junto à órgãos financiadores;
- Contratação de uma empresa de consultoria para acompanhamento das ações do Projeto;
- Realização de licitação internacional, visando a contratação das empresas de engenharia para a realização das obras do Projeto;
- Garantia da participação popular no Projeto, através da criação de um Comitê Assessor, formado paritariamente por representantes do poder público e da sociedade civil (PARÁ; BELÉM, 1992).

Em 27 de janeiro de 1993 foi assinado o contrato de financiamento entre o Governo do Estado e o BID, conforme notícias abaixo:

O Projeto de Macrodrenagem das baixadas de Belém deverá ter início em fevereiro próximo. Isto foi o que ficou definido ontem, em Washington, Estados Unidos, onde o governador Jáder Barbalho se reuniu com Enrique Iglesias, presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para assinar o contrato de financiamento do projeto, no valor de US\$ 145 milhões. O contrato foi assinado durante o café da manhã oferecido pelo BID à comitiva do chefe do poder executivo estadual (Jornal O Liberal, 28/01/1993).

No mês de julho do referido ano, o Governo do Estado liberou a primeira parcela de sua contrapartida, no valor de 42 bilhões de cruzeiro, destinada à viabilização do remanejamento das famílias exigido pelo Projeto. Em dezembro, após o resultado da licitação e a assinatura do contrato com as empresas de engenharia, o Projeto de Macrodrenagem foi iniciado finalmente (SOUSA, 1998).

Como se pode observar, foram 08 anos, desde as primeiras tentativas de financiamento até a assinatura do contrato, de muitas incertezas, discussões e pressões dos movimentos populares para a implementação desse Projeto de Macrodrenagem.

O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una tinha como principais objetivos:

- Intervir na Bacia do Una, visando eliminar o alagamento em uma das áreas prioritárias da baixada de Belém, em consonância com o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belém;

- Intervir nas áreas alagadas visando disciplinar a ocupação racional do solo urbano e melhorar as condições de saúde da população de baixa renda;
- Intervir na área alagada para beneficiar os habitantes de baixa renda, objetivando elevar o nível de renda dessa camada populacional e estimular o investimento na área de baixada;
- Assegurar as condições de acessibilidade, visando estimular o desenvolvimento da atividade econômica da bacia do Una;
- Melhorar as condições de manutenção dos sistemas de saneamento, vias e limpeza urbana (DINIZ, U., 1995, p. 07).

Com o convênio firmado entre o Governo do Estado e o BID buscou-se a inclusão da participação popular no planejamento urbano. Assim, o Projeto Una passou a vislumbrar na sua concepção técnica e nos objetivos três principais vertentes: o saneamento básico, a renovação urbana e a promoção sócio-econômica das camadas populares de sua área de abrangência, através da implementação de um amplo programa de educação comunitária, sanitária e ambiental, no sentido de preservar o meio ambiente e assegurar as mesmas a melhoria de suas condições de vida.

Esse Projeto, conforme definição dos técnicos, consistiu na abertura e retificação dos igarapés com o fim de eliminar o alagamento, dotando-os de infra-estrutura, saneamento básico, sistema viário e equipamentos comunitários (Quadro 6).

**Quadro 6 – Obras planejadas pelo Projeto Una**

OBRAS	ESPECIFICAÇÃO
Macrodrenagem	Retificação e revestimento de 19,9 Km de canais
Microdrenagem	6.190 Km de galerias retangulares em concreto armado; 69.040 m de tubos coletores; 19.500 m de sarjetas
Sistema de Esgoto	13.268 fossas unitárias; 24 fossas coletivas; 197.110 m de tubulação coletores; 849.969 m tubulação em PVC
Água Potável	153.370 m de rede de distribuição; 22.117 ligações domiciliares
Sistema Viário	14,21 Km de vias com pavimento asfáltico; 148.620 Km de vias com revestimento primário; 33 pontes de concreto; 14 pontes de madeira; 23 passarelas metálicas

Fonte: Pará; Belém, 1992.

O discurso estatal anunciava o Projeto Una como sendo um conjunto de “obras integradas de saneamento, cuja importância é determinada por sua finalidade básica: resgatar

parte de uma dívida social, que vem sendo acumulada há décadas, junto à população das áreas de baixada da Bacia do Una” (PARÁ, 2000, p. 05). O Projeto ainda indicava como uma das prioridades a participação comunitária, na perspectiva de atender às necessidades das camadas populares.

Para a realização dos serviços de previstos, o governo dispôs de recursos financeiros na ordem de US\$ 225 milhões, dos quais US\$ 145 milhões equivalem aos recursos externos e US\$ 80 milhões aos recursos adicionais<sup>52</sup>. Este investimento contou com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Governo do Estado do Pará, representado pela COSANPA (PARÁ; BELÉM, s/d).

O Projeto de Macrodrenagem foi, inicialmente, planejado para ser concretizado em quatro anos, com previsão de término para dezembro de 1997, mas teve seu prazo prolongado para o final de 2002, depois, foi prorrogado mais uma vez para 2004<sup>53</sup>.

Institucionalmente, o Projeto de Macrodrenagem dividiu suas responsabilidades de atuação entre o Governo do Estado, representado pela COSANPA, e a PMB, representada pela SESAN, cabendo ao Estado a Gerência geral, além das sub-gerências financeira, jurídica e de água e esgoto. A PMB coube a sub-gerência de relocação, drenagem e sistema viário<sup>54</sup>, conforme apresentado no organograma abaixo:

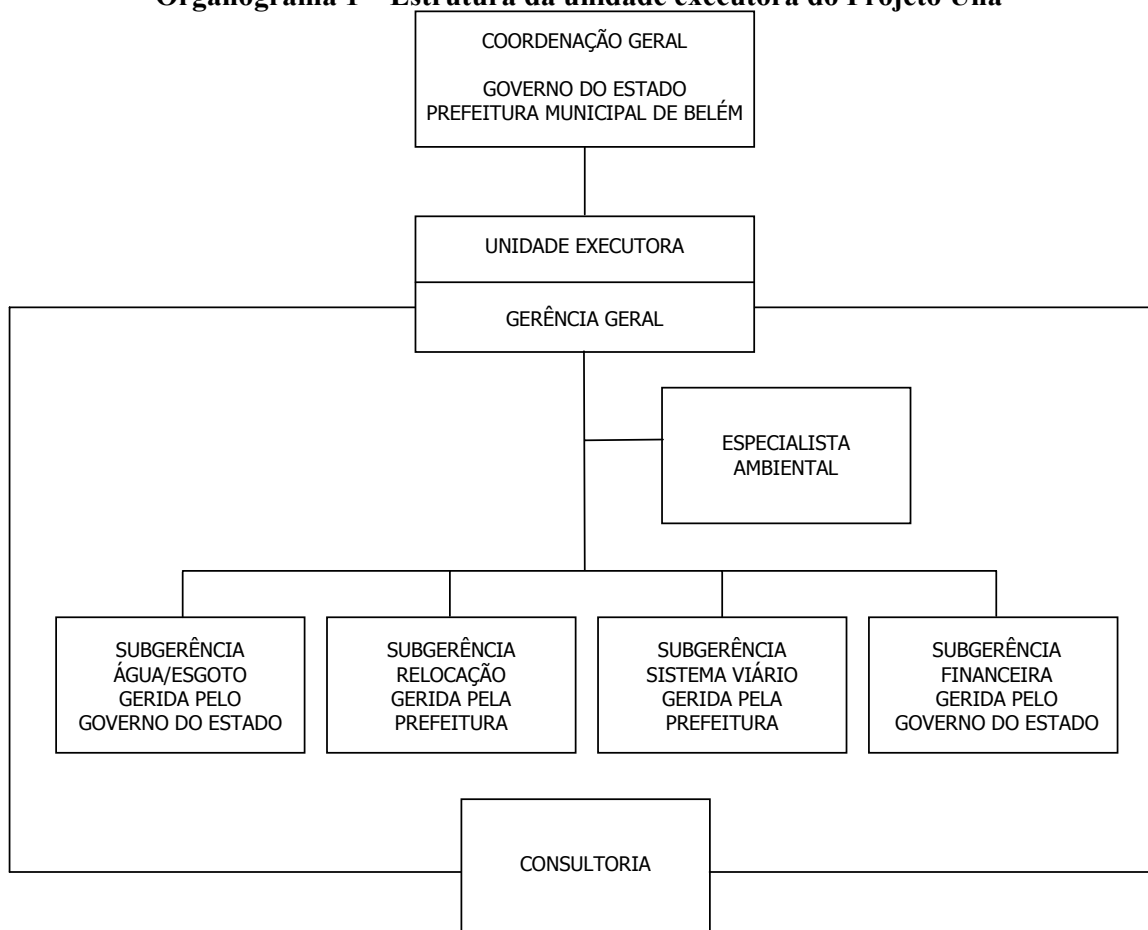
---

<sup>52</sup> Esses valores foram estabelecidos no contrato, inicialmente, mas, devido a sucessivos atrasos/paralisações na execução da obra e, conseqüentemente, renegociações dos valores do mesmo, os investimentos realizados até maio de 2003 eram da ordem de US\$ 283 milhões, sendo que ao Estado correspondem US\$ 143 milhões (50,6%) e ao BID US\$ 140 milhões (49,4%) (PARÁ, 2004).

<sup>53</sup> O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una foi encerrado oficialmente no mês de março de 2005, quando foi realizado o “Seminário de Encerramento do Projeto Una”, nos dias 02 e 03/03/2005, no Auditório do Cisne. Esse seminário contou com a participação do Governador do Estado do Pará, do Gerente do BID, do Secretário Executivo de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Pará (SEDURB), do Secretário de Integração Regional, do Secretário de Urbanismo e Saneamento, do Gerente do Projeto Una, técnicos da COSANPA e do Projeto, dos membros do Comitê Assessor e do Conselho Gestor da Bacia do Una, e representantes da empresa consultora, onde foram apresentados os resultados finais do Projeto, bem como foi feita uma avaliação do mesmo.

<sup>54</sup> Segundo Silva (1998), a PMB foi relegada a um segundo plano na implementação do Projeto, já que o controle dos recursos, as negociações com o BID e a execução das obras físicas ficaram a cargo do Governo do Estado, restando a PMB a difícil tarefa de negociar o valor dos imóveis das famílias indenizadas e remanejar essas

### Organograma 1 – Estrutura da unidade executora do Projeto Una



Fonte: Companhia de Saneamento do Pará, 1994.

Quanto à participação popular no Projeto, esteve vinculada ao momento de efervescência dos movimentos sociais, quando a mobilização pelo mesmo agrega grupos da década de 1970. Na década de 1990, consolidou-se, a partir do Decreto Estadual 799 de 08 de maio de 1992, tomando a forma institucionalizada de um Comitê Assessor, legitimamente constituído por membros do Governo do Estado, PMB, sociedade civil organizada e empresa consultora<sup>55</sup>.

---

famílias para as novas áreas de reassentamento. A situação foi resultado, entre outras coisas, da disputa entre os grupos políticos locais pela paternidade e controle do projeto.

<sup>55</sup> Sobre o Comitê Assessor e outras formas de participação popular no Projeto Una serão discutidas no item 3.3 desse trabalho.

O Projeto Una priorizou, para execução das obras, as áreas sem urbanização, as quais estavam localizadas em terrenos permanentemente alagados e onde se encontrava o maior contingente populacional.

Dessa maneira, fez-se necessário, para a efetivação do projeto, as desapropriações totais ou parciais de determinado número de moradores e, conseqüentemente, o remanejamento de algumas famílias para outras áreas construídas para este fim<sup>56</sup>. Aliás as ações subseqüentes do Projeto Una foram: indenização/desapropriação dos imóveis situados na área de obras e remoção dos moradores para outros loteamentos.

O Projeto de Macrodrenagem previu o remanejamento de 4.824 famílias (Tabela 2), sendo este processo realizado de duas formas: 1) remanejamento total: os 2.780 imóveis que estariam localizados diretamente na faixa do canal, onde deveriam ser realizadas as obras, seriam realocadas noutra área, distante no máximo 1.500 metros do local anterior, garantindo um lote urbanizado e indenização pelas benfeitorias; e 2) remanejamento parcial: seriam 2.044 imóveis que estavam sujeitos a este tipo de remanejamento, tendo previsto apenas o deslocamento interno à área dos moradores, através do recuo de suas casas (PARÁ; BELÉM, 1992, p. 46).

**Tabela 2 – N° de remanejamentos por sub-área do Projeto**

Sub-áreas	Unidade	Remanejamento Total		Remanejamento Parcial	
		Unid.	%	Unid.	%
1	496	175	6,29	321	15,70
2	607	514	18,49	93	4,55
3	865	442	15,90	423	20,69
4	926	471	16,94	455	22,26
5	1.125	720	25,90	405	19,81
6	560	377	13,56	183	8,95
7	245	81	2,91	164	8,02
<b>Totais</b>	<b>4.824</b>	<b>2.780</b>	<b>100</b>	<b>2.044</b>	<b>100</b>

Fonte: Pará; Belém, 1992.

<sup>56</sup> O Projeto de Macrodrenagem possuía 25 áreas para reassentamento, dentre elas destaca-se a área da Companhia das Docas do Pará (CDP).

Contudo, até o 2º semestre de 2004, 4.639 indenizações foram realizadas. Desse total, 2.310 famílias foram remanejadas para loteamentos (da sub-área ou não); 415 famílias permaneceram na área (indenização total sem direito a lote); 835 imóveis foram recuados (indenizações parciais); 605 famílias foram relocadas por conta (indenizações totais com renúncia do lote); 96 indenizações sem necessidade de remanejamento (somente terrenos); 321 indenizações ocorridas na Feira do Barreiro; e 57 indenizações realizadas para atender ao Programa Aterro de Quintais<sup>57</sup> (PARÁ, 2004).

Conforme o discurso oficial, os remanejados tinham direito a um lote urbanizado no local que seriam reassentados, porém esses lotes não poderiam ser transferidos para os mesmos num prazo de 10 (dez) anos. Estes receberiam um “título provisório de ocupação”, com o objetivo de evitar a especulação imobiliária nas áreas beneficiadas, retendo a expulsão das classes populares na área saneada (PARÁ; BELÉM, 1992).

O Plano de Reassentamento apresentou-se como um marco na política de remanejamento e destacou-se por vários fatores que não correspondiam somente à melhoria de condições de vida das classes populares, mas eram sustentados pelos interesses imobiliários, comerciais e institucionais na área.

Esse plano, porém, não se concretizou na sua totalidade, em função do custo elevado que acarretava a desapropriação das áreas, cujas localizações atendiam ao propósito do remanejamento, que era manter a distância máxima de 1,5 Km entre o local de origem e destino das famílias, uma vez que os bairros da Bacia do Una fazem parte da borda do território mais urbanizado de Belém, sujeito à acirrada disputa imobiliária.

[...] Alguns dos lotes de terras disponíveis, dentro do limite estabelecido, localizam-se em áreas abaixo do nível das vias, sem qualquer infra-estrutura básica, exigindo volume de aterro considerável, concorrendo para altos valores do metro quadrado urbanizado (PARÁ, 1997, p. 05).

---

<sup>57</sup> Essas duas últimas indenizações não estavam previstas, inicialmente, no Plano de Reassentamento.

Devido a essa situação, o Projeto Una optou em fazer o remanejamento das famílias, independente de que sub-área fosse, a partir de 1997, para o loteamento da “CDP”<sup>58</sup>, completando, no decorrer do andamento do projeto, a instalação dos equipamentos comunitários e urbanos que faltavam, já que isso permitiria a continuidade das relações vigentes das famílias envolvidas, preservando, principalmente, suas relações de vizinhança, acesso ao trabalho, escola, área de lazer, espaços comunitários e outros (GARCIA, 2001).

No entanto, o primeiro projeto urbanístico apresentado pelos técnicos da Macrodrenagem foi completamente negado pelas organizações populares, representadas no Comitê Assessor, principalmente pela não definição dos equipamentos que seriam construídos na área, pelo tamanho e o adensamento dos lotes que seriam disponibilizados para as famílias.

Então, abriu-se um amplo debate, inclusive com a presença da Universidade Federal do Pará, através do Programa de Apoio à Reforma Urbana (PARU), sobre a constituição de um desenho urbano que pudesse atender as necessidades levantadas pelo Comitê Assessor e o que era prioritário para a Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB)<sup>59</sup>. Dessa forma, o projeto, que foi aprovado e executado, contemplou: creches, feiras, posto de saúde, escolas e áreas de lazer.

Apesar disso, de acordo com Garcia (2001), várias famílias resistiram em aceitar sair da área onde moravam e se deslocarem para uma nova área, um novo bairro recém criado na cidade. Algumas delas, ao negociar com os técnicos do Projeto, preferiam não aceitar o deslocamento para o loteamento, negociando a venda do seu lote para a Macrodrenagem. Isso acarretou na falta de controle sobre o destino desses remanejados por parte do Projeto.

---

<sup>58</sup> A área destinada ao loteamento CDP (hoje, denominado de Conjunto Residencial Paraíso dos Pássaros) era originariamente de propriedade de uma empresa de distribuição de combustíveis, a Petróleo Sabba, que utilizava o terreno como depósito do seu combustível, e já se encontrava há bastante tempo sem essa utilização. A desapropriação por parte do Governo do Estado se deu com o Decreto nº 901 de 08 de maio de 1993, declarando a área de utilidade pública e de interesse social para fins de desapropriação. Posteriormente, com o ajuizamento da Ação de Desapropriação, foi concedida, pela Justiça, a Emissão de Posse da área (PARÁ, 1997).

<sup>59</sup> A COHAB era responsável pela elaboração do projeto arquitetônico e assessoria na construção e à implantação e o gerenciamento das famílias na área.



A partir de desse período, também, foi agregado ao Projeto o programa “Cesta de Material de Construção”, tendo como finalidade complementar às indenizações dos imóveis, no sentido de oferecer maiores garantias às habitações auto-construídas. Esse programa beneficiou os proprietários que foram indenizados com um valor abaixo de R\$ 3.000,00 (três mil reais), onde o Projeto complementava o restante para que se chegasse ao valor mínimo descrito. Estas “cestas” foram repassadas para 487 famílias até o 2º semestre de 2004 (PARÁ, 2004).

Com relação ao saneamento básico e a renovação urbana, além das obras descritas anteriormente, foi inserido no Projeto de Macrodrenagem outros componentes, tais como: o Programa Aterro de Quintais e a pavimentação asfáltica<sup>60</sup>, que não estavam previstos, inicialmente, no contrato com o BID.

O Projeto de Complementação de Aterro de Lotes, popularizado como Programa Aterro de Quintais, teve origem na necessidade de se eliminar as águas empoçadas no interior das quadras e/ou quarteirões residenciais, em terrenos ou lotes situados abaixo das cotas hipsométricas das vias circundantes, ou seja, eliminar os alagados nas quadras ou quarteirões próximos dos canais, de modo a beneficiar famílias em precárias condições de habitação (PARÁ, 2002).

Esse programa foi implementado, em 2000, a partir de uma intensa reivindicação da comunidade que residia nas áreas de baixadas da Bacia do Una, uma vez que sofriam permanentemente com os alagamentos. Primeiro, a comunidade foi atendida com o programa de “Bota Fora”, que tinha a finalidade de atender aos moradores com aterro retirado das

---

<sup>60</sup> Além desses dois componentes, foram inseridos, também, o Macrolazer (conjunto de práticas de lazer/recreação proporcionado aos moradores da Bacia do Una, desenvolvido pelas assessorias comunitárias e de educação ambiental, no ano de 2000/01) e a Macromoradia (instrumento financeiro, criado em parceria com a Caixa Econômica Federal, em novembro de 1999, destinou-se a financiar os moradores da área de influência do Projeto Una, a juros de 0,5% ao mês, para a compra de material de construção e pagamento de parte da mão-de-obra, a serem utilizados na reforma ou ampliação de seus imóveis) (PARÁ, 2001).

escavações das obras, com exceção da dragagem de canais. Contudo, a demanda foi maior do que o volume disponível, o que fez surgir a proposta do Programa Aterro de Quintais<sup>61</sup>.

O Programa Aterro de Quintais previu a utilização de 540 m<sup>3</sup> de aterro, que deveriam atender 102 quadras ou quarteirões, beneficiando diretamente 8.175 famílias, através da doação desse aterro e da cessão de equipamentos necessários para efetivação da ação, bem como o acompanhamento de técnicos que deveriam orientar os moradores quanto a distribuição e disposição do aterro nos lotes contemplados com os serviços. Esse programa seria desenvolvido com a parceria da comunidade.

Até julho de 2001, o Programa Aterro de Quintais já havia distribuído cerca de 357.524 m<sup>3</sup> de material arenoso-argiloso, que correspondem a 66,3% do total de 540.000 m<sup>3</sup> previstos. Sendo atendidos, nas 07 sub-áreas, 77 quadras ou quarteirões residenciais, o que equivale a 75,5% do total programado, porém, desse total atendido, apenas 31 (menos da metade) o aterramento foi dado como concluído (PARÁ, 2002).

Vários problemas surgiram com a implementação desse programa, eles destacam-se: a falta de rede de drenagem e de esgoto no interior das quadras residenciais; a inadequação ou insuficiência das ações ou dos procedimentos relativos ao trabalho social e de educação ambiental; e o caráter político-eleitoral que foi dado ao programa, pois o mesmo começou a ser executado no ano de campanha eleitoral para prefeito e vereadores.

No final do ano de 2000, reduziu-se o ritmo de implementação do Programa e continuou lento até o 2º semestre de 2001, quando foi paralisado<sup>62</sup>. De acordo com o discurso do Governo do Estado, nesse período, procedeu-se uma reavaliação geral, concluindo-se que

---

<sup>61</sup> A implementação do Programa Aterro de Quintais foi possível com a variação cambial (valor do dólar em relação ao valor do real aumentou consideravelmente naquele período) que gerou um saldo financeiro inesperado da ordem de, aproximadamente, 14 milhões de reais, valor muito superior ao estimado para a execução do programa, que era R\$ 6.976.800,00 (PARÁ, 2002).

<sup>62</sup> O programa foi retomado em 2003, mas continuou sendo implementado de forma lenta, e, até 2004, não tinha sido concluído.

deveria ser adotada uma nova metodologia em termos de ação comunitária e de educação ambiental (PARÁ, 2002).

O direcionamento em termos de saneamento junto às camadas populares, mostra ser insuficiente apenas com a implantação dos projetos físicos, faz-se necessário desenvolver ações conjuntas, que permitam um processo de participação popular nos processos de gestão e implementação das ações no Projeto de Macrodrenagem.

Para isso, foi criada a Sub-gerência de Ação Comunitária e Ambiental, em 2001, com o objetivo de desenvolver ações sócio-educativas-culturais nas comunidades atingidas, direta ou indiretamente, pelo Projeto, estreitamente com os setores da engenharia civil, através da participação comunitária e educação ambiental, que permitiria aos moradores receber e utilizar adequadamente os serviços e obras disponibilizadas pelo Projeto e assumir sua autogestão, bem como a descentralização das ações e possibilitar a otimização dos serviços (PARÁ, 2001).

Assim, estabeleceu-se a estratégia de ação, onde a partir das demandas dos moradores, as intervenções dar-se-iam através das Bases de Atendimento – “braços executivos” da Gerência, formadas por técnicos oriundos das sub-gerências executivas, que implementariam as ações acordadas entre estas no Planejamento Integrado, sob a coordenação da Gerência e assessoradas pela equipe de Estudos Longitudinais.

Foram 05 (cinco) bases de atendimento instaladas, com localização que viabilizassem o acesso por parte dos moradores, que são: Base A, Base B/C, Base D, Base E. As equipes, a princípio, seriam compostas por membros das diversas sub-gerências, porém, os profissionais lotados nas Bases foram todos da sub-gerência de Ação Comunitária, sendo que os profissionais de outras sub-gerências apenas visitavam a base semanalmente.

As ações desenvolvidas pelas Bases foram: atendimento ao público;

avaliação/indenização de imóveis abalados; acompanhamento técnico e social das famílias; desenvolver oficina de capacitação em organização comunitária e educação ambiental para feirantes; oficina de capacitação para os representantes de entidades comunitárias e comissões de fiscalização do Projeto Una; visitas domiciliares para orientações técnicas com a finalidade de liberação para utilização de fossas/sistema de esgoto, informações gerais, convite para reuniões (Figura 4) e outros; e relatório social de todas as situações citadas anteriormente (PARÁ, 2004).



**Figura 4 – Reuniões comunitárias**

Fonte: Projeto Una, 2002

Na etapa final do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, as mudanças implementadas pelo mesmo foram significativas, tanto sobre os aspectos sócio-ambientais quanto sobre a saúde da comunidade local. Entretanto, não correspondem as necessidades dos moradores, já que vários problemas ainda existem na área, tais como: grande número de fossas não utilizadas; águas empossadas no miolo de quadras ou quarteirões; alagamento de residências em áreas já trabalhadas; lixo nos canais; não conclusão do Programa Aterro de

Quintais e de outras obras; casas abaladas; falta de iluminação pública; falta de mais equipamentos comunitários (posto policial, posto de saúde, creches e etc...); dentre outros.

Todavia, com a renovação urbana que ocorreu nas áreas do Projeto de Macro drenagem, através da abertura e retificação de canais, da pavimentação de vias, da instalação de sistema de esgoto, já pode ser vista na grande maioria dos bairros, além de outros impactos positivos que podem ser observados como a concessão de lote urbanizado para as famílias que moravam em casas alugadas, cedidas ou emprestadas, possibilitando, dessa forma, a construção de casa própria sem a obrigação de qualquer pagamento pelo terreno urbanizado recebido e melhoria das condições de vida dos remanescentes nas áreas dos canais ou entorno (PARÁ, 2004), pode gerar um outro problema: a especulação imobiliária, já que esse é um elemento inerente ao próprio processo de renovação.

A atividade imobiliária reflete o papel do espaço tanto como fonte de criação quanto de realização de mais-valia; é realmente impervia aos ciclos de acumulação de capital, exceto no tocante a mudanças em suas formas de investimento (digamos, da habitação suburbana para os edifícios de escritórios e shopping centers na cidade); e representa um processo mais fundamental da criação da riqueza [...]. Os especuladores, portanto, constituem a vanguarda da expansão metropolitana (GOTTDIENER, 1993, p. 245-246).

Dessa maneira, as antigas áreas denominadas de baixadas, que historicamente ficaram conhecidas por serem local de moradia das classes populares, com a implementação do Projeto de Macro drenagem, gradativamente vão desaparecendo e, em seu lugar, vão surgindo áreas com toda infra-estrutura.

De acordo com Trindade Jr. (1998), um dos impactos a serem identificados, futuramente, nessas áreas será o processo de verticalização (crescimento da área urbana para cima e potencialmente a possibilidade de geração de superlucro para as empresas do mercado imobiliário), como ocorreu com a urbanização da Doca e no bairro da Pedreira, com a

implantação do CURA, criando-se, dessa forma, as condições concretas para viabilizar a ação do capital imobiliário.

Dentro dessa contextualização, destacam-se algumas interrogações acerca da participação popular no processo de planejamento e gestão do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una: 1) Como se deu a inserção da participação popular no planejamento e gestão do Projeto? 2) Qual a importância e as repercussões dessa participação no desenvolvimento do mesmo? 3) Como os movimentos populares estão se organizando nesta fase de conclusão das obras físicas para darem continuidade ao processo de gestão democrática da cidade? É no rastro dessas interrogações que procurar-se-á desenvolver o item a seguir.

### **3.3. A Participação Popular e sua Importância**

A participação popular, no âmbito do planejamento e gestão de políticas urbanas, sempre esteve atrelada a processos que visam superar os mecanismos de exclusão social presentes no tecido social, através da conquista de espaços onde seja garantida a participação da sociedade na gestão da cidade.

Nesse sentido, a luta pelos serviços básicos de infra-estrutura, saúde e educação, implementou um hábito de construir um poder pela base, na práxis cotidiana, dando origem à constituição de novos sujeitos sociais coletivos e não mais individualizados.

As organizações populares criaram (e criam) espaços de discussão que ajudam a alargar os horizontes de participação política e socialização de inúmeras pessoas, contribuindo para a conquista e o exercício da cidadania no inteiro da sociedade. Dessa maneira, possuem uma dimensão político-pedagógica extremamente importante, em que a participação ajuda a ampliar a consciência das pessoas em relação a seus direitos como cidadãos e, em especial, ao seu direito à cidade (SOUZA; RODRIGUES, 2004).

Borges (1992) ressalta que as políticas de renovação urbana em Belém constituem-se no principal propulsor para mudança da paisagem e de vida das classes populares residente, principalmente, nas áreas de baixadas. Entretanto, a urbanização do espaço, ao causar uma nova dinâmica na cidade, leva também a criar movimentos de enfrentamento diante do Estado por parte dos envolvidos na busca de minimizar as carências urbanas.

Partindo dessa compreensão, verifica-se que as políticas públicas transformam-se numa das principais instâncias de confronto e contradições entre Estado e classes populares na garantia de seus interesses diante do espaço urbano.

Em uma sociedade capitalista, marcada por profundas desigualdades socioeconômicas, o papel do Estado, em princípio, não é o de se contrapor à situação de injustiça “estrutural”, mas o de colaborar para manter as “regras do jogo” que, justamente, criam as disparidades e privações relativas. Existe a possibilidade, porém, de que, em determinados momentos, se estabeleça uma correlação de forças políticas que permita que o Estado exerça um papel diferente; isso vai depender, e muito, do grau de conscientização e mobilização da sociedade civil (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 13).

Assim sendo, no processo de implementação das políticas urbanas emerge conflitos entre os atores sociais envolvidos, que buscam novas formas de fazer valer seus direitos. Nesse sentido, procura-se perceber como se deu esse processo, bem como algumas articulações desses atores, durante o processo de implantação e execução do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, uma vez que as organizações populares não podem ser visualizadas à margem dessas políticas, “por que elas têm uma trajetória, um processo no qual entram diferentes elementos e também porque elas emergem a partir de problemáticas que expressam contradições sociais” (GOHN, 1985, p. 48).

### **3.3.1. A fase anterior ao Projeto**

As lutas populares, em Belém, tiveram maior expressão a partir da década de 1970, quando os movimentos sociais retomaram suas lutas em função do quadro de carência e exclusão social em que se encontrava grande parte da sociedade residente no espaço urbano da cidade. Assim, surgiram vários centros comunitários e associações de moradores que passaram a reivindicar ao poder público melhores condições de vida. Esse quadro de diferenças de atuação apresenta-se devido “a heterogênea e complexa base social dos movimentos” (JACOBI, 1987, p. 18).

Com o crescimento e unificação das lutas, o movimento popular se aglutinou, criando uma instância formal para o encaminhamento das reivindicações, a CBB, como referencial desse movimento em busca de garantir os seus direitos de morar dignamente na cidade.

A partir de então, o movimento popular passou a atuar de forma mais organizada, logrando maiores chances de êxito no atendimento de suas demandas. Foi um período das grandes passeatas, que levavam como bandeiras de luta do movimento: saneamento e regularização das áreas “invadidas”, e, também, da repressão policial por parte do Estado.

Segundo Borges (1996), a partir da década de 1980, com o processo no país de abertura política e com o fim dos governos militares, o movimento popular em Belém se deparou com uma nova realidade: o processo de redemocratização do país, novas personalidades na política, a chance de votar para presidente, entre outros.

Nesse transcurso, o movimento popular se direcionou ao encaminhamento de lutas e participações nas políticas públicas, colocando como nova demanda a necessidade de fazer propostas e projetos alternativos às políticas públicas, passando a exigir do governo a sua co-participação na elaboração e implementação de políticas que visassem beneficiar as camadas



populares. Trata-se de um momento em que a luta pela participação social na gestão da cidade está em ascensão.

Desse modo, pode-se dizer que a luta pela participação popular no âmbito do planejamento e gestão de política urbana em Belém fez com que mudasse a relação entre o Estado e os movimentos populares, onde estes conseguiram imprimir algumas de suas reivindicações como prioritárias na esfera do Estado. Entretanto, este altera sua postura de distanciamento das camadas populares, passando a interlocução com as mesmas, no intuito de legitimar seu poder (SOUSA, 1998).

Assim, o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una teve como pano de fundo, em primeiro lugar, a conjuntura de abertura política, cujas implicações sobre as práticas de planejamento e de gestão do espaço urbano foram indicadas no Capítulo I, ao que se somou a necessidade sentida pelos governantes de garantir a legitimidade de suas ações. Em segundo lugar, os movimentos sociais foram reconhecidos como representantes das camadas populares, sendo indispensável a sua inserção na execução das intervenções urbanas. Em terceiro lugar, a tentativa de implementação de novas orientações relacionadas ao planejamento urbano e que buscam inserir, no planejamento, as classes populares atingida no projeto. Esse aspecto se constitui por uma cláusula do contrato firmado entre o Governo do Estado e o BID, onde a participação da sociedade civil é condição fundamental para liberação dos recursos (SOUSA, 1998).

Vários são os agentes/sujeitos sociais que reivindicam para si a autoria da concepção do Projeto, tais como:

- 1) O ex-prefeito de Belém no período de 1983-1985 (Almir Gabriel) afirmou que o Projeto de Macrodrenagem surgiu a partir da descoberta de um foco de esquistossomose nas áreas de baixadas da Bacia do Una, onde a prefeitura, junto com o Instituto Evandro Chagas, “fizeram uma investigação para verificar a presença do caramujo e pesquisar como ele tinha

se instalado na região de Belém. [...] Então, realizamos um pré-projeto com o estudo das águas que se derramavam na baía do Guajará e inclusive das águas do Guamá que serviam de captação para a própria COSANPA. Foi, então, que fizemos o pré-projeto de macrodrenagem, que foi encaminhado, posteriormente, pelo então prefeito Coutinho Jorge, mais tarde levado a Washington, já configurada a realização do projeto” (Jornal O Paraense, 04/2002, p. 03).

Essa justificativa também foi incorporada por um dos representantes comunitários no Comitê Assessor, que relata:

Na década de 1980, foi detectado pelos técnicos da área de saúde – Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria de Estado de Saúde Pública – um surto da esquistossomose em Belém do Pará. Então foi solicitada uma pesquisa técnica. Os resultados foram alarmantes: 28 bairros estavam infectados com o caramujo de onde provém a esquistossomose. Então, era considerado realmente um surto. Mas aonde havia maior quantidade desses caramujos era justamente Terra Firme, Guamá, Telégrafo, Sacramento e a Marambaia. Daí, a recomendação dos técnicos ao gestor municipal que fosse elaborado logo um grande projeto que pudesse conter o avanço dessa doença que alastrava a cidade como um todo. E aí nasce o Projeto da Macrodrenagem e a bacia escolhida foi a bacia do Una que tem diversos ramais, diversos canais, como São Joaquim, Pirajá, o Galo, canal da Antônio Baena, canal da Visconde, Benguí e Água Cristal (Entrevista concedida por um representante comunitário no Comitê Assessor, fevereiro, 2005).

2) Para o governador na época (Jáder Barbalho), o Projeto teve origem a partir das reivindicações dos movimentos populares em Belém, numa tentativa de “resgatar uma antiga dívida social para com a parcela mais carente de sua população que hoje habita de forma precária as áreas denominadas ‘baixadas’” (PARÁ; BELÉM, 1992).

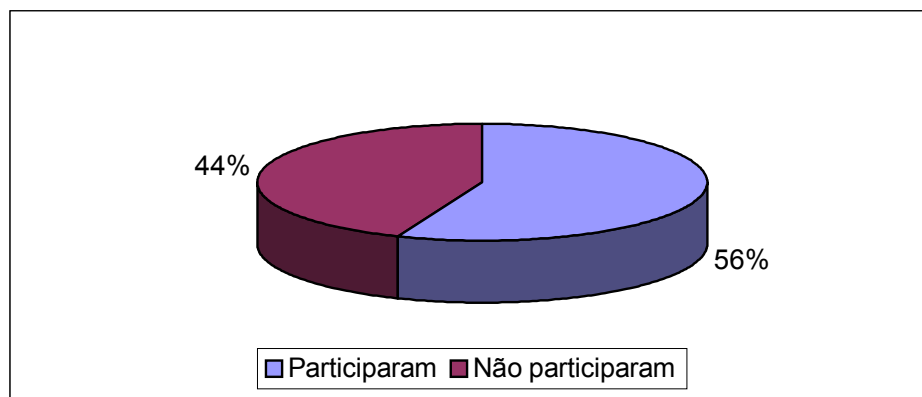
3) Os movimentos populares argumentam que o Projeto seria fruto de suas propostas, sendo assim, uma conquista das classes populares das baixadas, que através de sua participação e mobilização nas lutas por urbanização e melhoria de condições de vida interferem nas prioridades políticas (SOUSA, 1998).

A proposta foi surgindo como processo da luta dos movimentos sociais que resistiram viver nas condições precárias, que as áreas de alagamentos provocavam nessa precariedade de morar na década de 1970, mais ostensivamente princípio da década de 1980 foi quando os movimentos

sociais fizeram passeatas, atos de protestos exigindo uma solução que já tinham mais ou menos definidos os pontos principais. Então, a proposta foi sendo construída na discussão entre poder público e os movimentos sociais. (Entrevista concedida por um técnico do Projeto Una, fevereiro, 2005).

No trabalho de campo realizado com as lideranças das organizações comunitárias, na área de abrangência do Projeto de Macrodrenagem, verificou-se que a participação popular foi um elemento fundamental na implantação do referido projeto, pois, como mostra o gráfico 3 abaixo, dos 100 entrevistados, 56% das organizações comunitárias participaram das discussões sobre a implantação do Projeto Una e 44% não participaram. Sendo que desse total que não participaram, 63,7% das organizações comunitárias não existiam naquele período; 18,2% demonstraram que não havia interesse em participar; e 18,2% argumentaram que foi definido pelos governantes, sem a participação da sociedade (Tabela 3).

**Gráfico 3 – Participação das organizações comunitárias**



Fonte: Dados organizados pela autora a partir da Pesquisa de campo, 2004/2005.

**Tabela 3 – Razões da não participação popular**

RAZÕES	NÚMERO	%
Não existiam	28	63,7
Não havia interesse	08	18,2
Definido pelos governantes	08	18,2
<b>TOTAL</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados organizados pela autora a partir da Pesquisa de campo, 2004/2005.

Fazendo uma análise da participação dessas organizações comunitárias, percebe-se que, a partir de sua luta reivindicatória por melhores condições de vida, houve uma forte mobilização social para romper com vários anos de descaso governamental em relação a implementação de projetos de saneamento. Isso demonstra uma mudança no âmbito do comportamento cultural dessas organizações, já que, anteriormente, elas agiam de forma isolada, individualizada, e submissa, muitas vezes, as ações do Estado; agora, imprimem uma nova relação político-social, seja por defesa corporativa ou por pressão política, transformando-se em um movimento social.

Para Touraine (1994, p. 138), movimento social ao mesmo tempo em que é conflito, é, também, um projeto cultural, pois visa a realização de valores culturais e a vitória sobre um adversário social (o Estado). Um movimento social não é apenas um conjunto de objetivos; supõe também a participação de indivíduos em uma ação coletiva. A formação de movimentos, ao mesmo tempo fracos, porque são dispersos, e fortes, porque são decididos, definem por si mesmos seus fins e meios, sem que estejam subordinados a partidos ou a teóricos, devendo criar novas formas de ação coletiva.

A experiência da participação popular no Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una demonstrou que os movimentos populares, articulados na luta pela conquista do “direito à cidade”, conseguiram intervir no processo de planejamento e gestão do mesmo, apesar de certas limitações, conseguiram imprimir algumas de suas reivindicações como prioridades dentro da política urbana da cidade, como relata Diniz (1995, p. 09).

O Projeto de Saneamento das Baixadas da Bacia do Una, conhecido como Projeto de Macrodrenagem, é, sem dúvida, decorrente de todo um processo reivindicatório da população, através de suas organizações comunitárias, desde o início dos anos 70, por melhorias de suas condições de vida.

Para a Comissão de Bairros de Belém (1993), esse projeto foi uma conquista popular. A CBB, enquanto entidade federativa, sistematizou as demandas e os interesses das camadas

populares e apresentou vários documentos de reivindicações que serviram de base para o poder público reforçar as negociações de empréstimo com o BID.

Ao projeto que foi enviado ao BID, em 1987, incorporou-se as reivindicações de "46 associações comunitárias" ligadas a CBB. As reivindicações eram demandas antigas dos moradores da Bacia do Una, tais como iluminação pública, postos de saúde, e outros, que, segundo a PMB, seriam atendidas com a execução do projeto. As organizações comunitárias exigiam, também, o direito de participar "desde o planejamento até o monitoramento" do mesmo, bem como levantavam outras propostas, visando garantir a permanência das famílias de baixa renda nos bairros atingidos pelo projeto (SILVA, J., 1998).

Apesar dessas reivindicações das entidades de base da CBB, percebe-se que a participação popular ficou reduzida, em alguns momentos, ao repasse de informações aos técnicos da prefeitura responsáveis pelo levantamento de dados sobre a Bacia do Una.

Esse levantamento foi a primeira forma de atuação da população residentes nas áreas alagadas da capital. A participação da comunidade consistiu basicamente em municiar os técnicos da PMB de informações para que pudessem elaborar o Projeto, posteriormente, enviado ao BID. Essas informações foram colhidas tanto através de reuniões convocadas pelos técnicos nos bairros atingidos, como também a partir das pautas de reivindicações apresentadas pelas organizações comunitárias da área (SILVA, J., 1998, p. 150).

Nesse sentido, o exercício do controle social sobre as ações do poder público, que garante o direito à cidadania, através da efetivação da participação popular em todas as etapas do planejamento e da gestão da cidade, não se concretizou plenamente nesse primeiro momento, pois não houve uma preocupação em discutir com as organizações populares o planejamento da obra.

As forças políticas, ao criarem mecanismos de controle social, visam garantir a estabilidade política no exercício de seu poder. Talvez por isto, a estratégia dos planejadores

do Projeto Una, ao constituírem o Comitê Assessor, garanta um certo controle tanto de competência técnica como política sobre os encaminhamentos (SANTOS, D., 1998).

O Comitê Assessor (CA) foi constituído através do Decreto Estadual nº 799 de 08/05/1992, como instância viabilizadora da participação popular junto ao Projeto de Macro drenagem da Bacia do Una, ou seja, como um mecanismo para viabilizar o diálogo entre as camadas populares e o poder público, no sentido de assegurar a cooperação e otimizar os recursos financeiros e sociais.

Esse comitê era composto paritariamente por 18 (dezoito) membros, sendo 08 (oito) representantes do poder público, 09 (nove) representantes da Sociedade Civil e 01 (um) representante da Empresa Consultora. O quadro a seguir demonstra a constituição do Comitê Assessor.

**Quadro 7 – Composição do Comitê Assessor**

Instância		Número de Representantes
Poder Público	Governo do Estado	Secretaria de Estado, Ciência e Tecnologia (SECTAM) – 01 representante
		Secretaria de Estado de Saúde Pública (SESPA) – 01 representante
		Companhia de Saneamento do Estado do Pará (COSANPA) – 01 representante
		Ação Social Integrada ao Palácio do Governo (ASIPAG) – 01 representante
	Prefeitura Municipal de Belém	Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN) – 02 representantes
		Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM) – 01 representante
		Secretaria Municipal da Saúde (SESMA) – 01 representante
		Sub-áreas da Bacia do Una – 07 representantes*
		Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES) – 01 representante

Sociedade Civil	Sociedade de Preservação aos Recursos Naturais e Culturais da Amazônia (SOPREN) – 01 representante**
Consultoria	Leme Engenharia – 01 representante

\* Os representantes das sub-áreas da Bacia do Una teriam, a princípio, mandato de quatro anos.

\*\* A SOPREN deixou de compor o Comitê Assessor em 2001, no seu lugar foi inserida a Universidade da Amazônia (UNAMA).

Fonte: Organizado pela autora, 2005.

O Decreto Estadual nº 799/1992 definiu as atribuições do CA da seguinte forma:

- a) Assessorar a Gerência Geral do Projeto em relação às preocupações da comunidade;
- b) Servir como órgão de consulta em relação ao desenho e urbanização dos lotes, cumprimento do código de normas mínimas de autoconstrução adaptado ao Projeto, procedimento de deslocamento, localização de pontes para pedestre, escolas, parques e outra infra-estrutura, ações de educação ambiental e outras matérias de interesse direto da comunidade;
- c) Promover campanha de conscientização dos moradores para evitar a especulação imobiliária, através do exame de informações relativas aos custos imobiliários na área do Projeto;
- d) Aprovar o Plano de Reassentamento das famílias que deverão ser remanejadas como resultado das obras do Projeto (PARÁ; BELÉM, 1997, s/d).

Segundo o regimento interno (PARÁ; BELÉM, 1997), o CA estava estruturado a partir de três instâncias:

- 1) PLENÁRIO – é um espaço de consulta “sobre qualquer assunto do Projeto” e assessoramento da Gerência nas questões relativas à comunidade, sendo, também, responsável pela promoção de campanhas de educação ambiental e para “evitar a especulação imobiliária” nas áreas atingidas pelo Projeto, assim como pela definição das atribuições e a composição das Comissões Especiais.
- 2) COMISSÕES ESPECIAIS – são grupos de trabalho compostos por membros do Comitê Assessor, que têm como função produzir relatórios sobre assuntos específicos (saneamento, educação, saúde e meio ambiente, sistema viário, habitação, remanejamento e de acompanhamento físico-financeiro) durante a execução do Projeto, a fim de subsidiar as discussões do Plenário.
- 3) SECRETARIA EXECUTIVA – é indicada pelo Gerente Executivo do Projeto, tendo a responsabilidade de elaborar as atas das reuniões do Comitê Assessor, cujas cópias devem ser enviadas ao BID, como parte do relatório sobre o andamento do Projeto.

O Comitê Assessor (figura 5), assim como o Projeto, teve sua origem marcada por diferentes interesses e controvérsias. De um lado, o Estado que defendia a proposta de

implementação da política urbana e, de outro, o agente financiador que impôs uma metodologia e um modelo de participação. Nesse jogo de interesses, outros atores se destacaram, como os moradores das baixadas, que defendiam a participação popular como estratégia para garantir o “direito à cidade”.



**Figura 5 – Reunião do Comitê Assessor**

Fonte: Projeto Una, 2002

O Projeto de Macrodrenagem apresentado ao BID em 1987, embora o governo municipal à época tenha divulgado uma intensa participação popular na sua elaboração, revelou, entretanto, que o levantamento das demandas populares realizadas “não foi suficiente para que o projeto apresentado contivesse qualquer referência à constituição de uma instância institucional como o Comitê Assessor” (SILVA, J., 1998), que incorporou a participação da sociedade civil e que viria a constar do contrato com o BID. Esse fato levou à existência de várias versões, muitas provenientes do movimento popular, que consideram que a incorporação da participação popular teria sido uma imposição do BID e uma estratégia política do Governo do Estado de cooptação de lideranças dos movimentos populares.



Para uma parcela significativa das lideranças do movimento popular foi a pressão do BID que garantiu a existência do Comitê Assessor. Segundo um representante do Comitê<sup>63</sup>, o “BID condicionou a assinatura do contrato à participação de entidades da sociedade civil ligadas às questões ambientais e sociais, bem como aos interesses dos moradores direta ou indiretamente atingidos pelo Projeto”.

Nesse sentido, para Silva (1998), as mudanças ocorridas no Brasil, principalmente no final da década de 1980, influenciaram positivamente para que a representação popular fosse considerada no contrato de empréstimo. As conquistas democráticas, que vinham acontecendo em todo o mundo, eram elementos importantes no entendimento das readequações internas que estavam se processando no BID e em outras instituições multilaterais.

De fato, a relação entre Estado e movimentos populares passou a ser pensada de modo central quando se tematiza a sua incidência nas organizações multilaterais, que tem se transformado em autoridades políticas para-estatais e supra-estatais que enquadram e regulam a cidadania globalizada.

Nos últimos anos, várias organizações internacionais passaram a recomendar, com ênfase, a participação dos segmentos da sociedade civil na elaboração de projetos e programas específicos.

O Banco Mundial acredita que, para que o processo de desenvolvimento seja sustentável, deve existir um conjunto transparente e previsível de normas e instituições que regulem as ações públicas e privadas. A boa governância é caracterizada por: um processo esclarecido e previsível de formulação de políticas públicas, por servidores públicos profissionalizados, por um poder executivo que possa ser responsabilizado por suas ações e por uma sociedade civil forte e atuante nas questões de interesse público – todos agindo dentro das regras da lei. A participação é um componente intrínseco da boa governância (BANDEIRA, 1999, p. 14).

---

<sup>63</sup> Entrevista concedida por um representante do Comitê Assessor ao Jornal Diário do Pará, 22/12/1993.

Ribeiro e De Grazia (1996) identificam a entrada de novos agentes e interesses envolvidos em intervenções no espaço urbano. A presença desses agentes tem alterado as reivindicações urbanas e as formas de organização social, além de ser portadora de demandas, decorrentes da exigência crescente de informação técnica, vinculadas às metodologias pertinentes aos financiamentos internacionais.

Assim, a exigência do BID, que objetivando garantir o sucesso do Projeto e pelas pressões recebidas da comunidade internacional, impõe, como condição fundamental para a liberação do financiamento, a participação da sociedade civil. Este é um dos pontos considerados inegociáveis pelo agente financeiro internacional (SOUSA, 1998). Dessa maneira, o andamento do Projeto e os impactos sentidos pelas camadas populares, bem como o cumprimento da exigência de participação, foram verificados por representantes do Banco em visitas periódicas ao Projeto.

Nessas visitas realizadas pelo BID, em Belém, não estava prevista a participação das organizações populares nas discussões do Projeto com o poder público. Entretanto, as lideranças comunitárias se fizeram presentes, intervindo nesse processo e exigindo sua participação, como relata um representante comunitário:

Por volta de 1985, já corria um boato na cidade que estaria em Belém, para ouvir do gestor municipal e do Estado, uma comissão do BID para tratar do assunto com relação ao Projeto de Macrodrenagem. A comunidade tendo essa informação, um grupo de lideranças foi até o aeroporto e conseguiu uma entrevista com um dos membros do Banco Interamericano e, nesta conversa, houve a sugestão da comunidade, através desse grupo de lideranças, que esse projeto tivesse a participação popular. As lideranças conseguiram, além disso, levar o BID para conhecer as baixadas da Bacia do Una, andando nas pontes, vendo os alagados, para sensibilizar da importância do Projeto. [...] Quando os representantes do BID voltaram ao Pará, já trouxeram a proposta para o gestor estadual de que deveria ser criado um comitê que tivesse realmente aproximação popular, que fizesse o controle social no Projeto Una (Entrevista concedida por um representante comunitário no Conselho Gestor, fevereiro, 2005).

Contudo, para alguns técnicos do Projeto Una, a inserção da participação popular, através do Comitê Assessor, não foi uma “imposição” do BID e, sim, a abertura do Governo do Estado, que sentiu a necessidade de criar uma instância capaz de assegurar a participação da sociedade no processo de execução do Projeto.

O Comitê Assessor não foi uma exigência do BID. A participação popular é histórica, o contrato apenas normatizou nas suas cláusulas a continuidade dessa participação. Foi uma forma que o Estado encontrou de efetivar essa participação formalmente. A exigência partiu do Estado, já que não teria condição de consultar toda a comunidade, todas as lideranças comunitárias. Então criou o Comitê Assessor, até por uma questão de representatividade (Entrevista concedida por um técnico do Projeto Una, fevereiro, 2005).

Vale ressaltar outros fatores que concorreram para que a participação popular fosse institucionalizada no Projeto de Macrodrenagem, tais como o fracasso de experiências anteriores de urbanização de áreas alagadas, que não trataram de forma satisfatória os interesses das camadas populares; e os interesses políticos de Jáder Barbalho de resgatar seu prestígio junto ao eleitorado de Belém, bem como junto às organizações comunitárias da Bacia do Una, base importante no esquema assistencialista construído por ele desde o seu primeiro mandato como governador<sup>64</sup> (SILVA, J., 1998).

Para a instituição do Comitê Assessor, era necessário que houvesse a escolha dos representantes comunitários, já que os representantes do poder público no Comitê deveriam ser indicados pelos seus órgãos e, no que se refere à sociedade civil, o BID já tinha indicado as entidades SOPREN e ABES. Para tanto, a Coordenação Geral do Projeto criou uma comissão organizadora, cuja responsabilidade era a de organizar o processo de escolha da representação comunitária.

---

<sup>64</sup> Jáder Barbalho vinha perdendo espaço político na capital e percebeu o Projeto como uma forma de reativação de sua liderança política, utilizando, para isso, uma estratégia política de cooptação de lideranças, baseada no assistencialismo e empreguismo, tanto do movimento popular como sindical.

Nesse sentido, foi instituída a Coordenação de Escolha dos Representantes Comunitários (CERC), através da Portaria Institucional nº 01/1992<sup>65</sup>, composta por um representante da COSANPA, um representante da PMB e um representante da ASIPAG. A sua atribuição era identificar e convocar as organizações comunitárias; informá-las sobre o papel e a importância do Comitê Assessor; definir, organizar e acompanhar o processo eletivo, além de divulgar o resultado, possuindo controle total sobre o processo.

As organizações comunitárias habilitadas ao processo eleitoral deveriam se ajustar aos seguintes critérios: 1) localizarem-se na área do Projeto; e 2) serem legalmente constituídas no mínimo há um ano<sup>66</sup> (PARÁ; BELÉM, 1992).

Uma das primeiras tarefas da CERC foi a de organizar um cadastro das organizações comunitárias existentes na área de abrangência do Projeto. Ao final do processo, 114 organizações foram cadastradas na Bacia do Una, sendo que desse total 50,88%, ou seja, 58 estavam habilitadas ao processo eleitoral, segundo os critérios estabelecidos, podendo votar e escolher os representantes comunitários do Comitê Assessor. Entretanto, das 58 organizações, 06 não compareceram para votar (SOUSA, 1998).

Segundo o Relatório da CERC (*apud* PARÁ; BELÉM, 1992), todo o processo de escolha dos representantes comunitários levou cerca de 03 (três) semanas. Essa escolha foi agilizada devido à exigência do BID na instalação do Comitê Assessor para a liberação do financiamento do Projeto. Compreende-se, assim, que o intervalo de tempo entre a identificação, cadastramento e reuniões com as organizações (início de maio de 1992) e a eleição propriamente dita<sup>67</sup> (final de maio de 1992), acarretou no desgaste da própria

---

<sup>65</sup> Publicada no Diário do Estado em 11/05/1992.

<sup>66</sup> Para isso, era necessário apresentar os seguintes documentos: Cadastro Geral do Contribuinte (CGC), Estatuto, Ata da eleição da atual diretoria e Ata das 03 (três) últimas reuniões. Na última ata, deveria constar a indicação do representante da entidade que concorreria ao cargo de representante da sub-área (PARÁ; BELÉM, 1992).

<sup>67</sup> Foram eleitos 21 representantes comunitários, sendo 07 (sete) titulares e 14 (quatorze) suplentes.

representação comunitária no Projeto, já que, em muitas áreas, houve divergências entre as pessoas escolhidas, como também dúvidas sobre como se deu o processo de escolha.

Ao se investigar sobre o processo eleitoral do Comitê Assessor, percebeu-se a existência de pontos de vista antagônicos sobre o mesmo.

A pesquisa realizada apontou que das 100 organizações, 55% participaram da escolha dos representantes comunitários e 45% não participaram. Das que participaram, 93,4% disseram conhecer os critérios de escolha dos representantes e 6,6% disseram estar confusos quanto aos critérios, como demonstra a tabela a seguir:

**Tabela 4 – Critérios de escolha dos representantes comunitários**

ESCOLHA DOS REPRESENTANTES	NÚMERO	%
Conhecem os critérios	49	90
Confusos quanto aos critérios	6	10
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados organizados pela autora a partir da Pesquisa de campo, 2004/2005.

Com relação aos que não participaram, 80% afirmaram que a organização comunitária não existia naquele período e 20% que não foram convocados para reuniões informativas sobre o papel do Comitê Assessor nem para as eleições (Tabela 5).

**Tabela 5 – Motivos da não participação das organizações**

MOTIVOS	NÚMERO	%
Não existia a organização	36	80
Não foram convocados	9	20
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados organizados pela autora a partir da Pesquisa de campo, 2004/2005.

Segundo representante comunitário no Comitê Assessor, a maneira como foram eleitos foi participativo, democrático e transparente, abrangendo todas as organizações comunitárias existentes na área da Bacia.

Houve todo um processo para conscientizar a população da Bacia do Una, mais precisamente através de suas lideranças, que era preciso escolher representantes, no caso 03 representantes por sub-bacia, que seriam 02 suplentes e 01 titular por sub-bacia. E aí foi feito o trabalho de forma bem democrática, bem transparente, isso também tem dados nos jornais, na imprensa escrita, falada e televisada. O processo era esse: reunir na comunidade, em cada sub-bacia, as entidades e tirar seus representantes. Na época, eu era do conselho do bairro do Telégrafo e fui eleito titular e tiveram dois suplentes, e assim sucessivamente nas demais sub-bacias. E aí, nós preparamos: as entidades tinham que estar totalmente habilitadas, foi essas que participaram do projeto, quem quis participar, participou e através de eleições nós conseguimos chegar até aqui, participar do Comitê Assessor (Entrevista concedida por um representante comunitário no Comitê Assessor, fevereiro, 2005).

Para os técnicos do Projeto Una, a escolha dos representantes comunitários foi transparente e legítima, “não houve imposição e, sim, estabelecimento de critérios para que a eleição transcorresse da melhor forma possível”. E continuam, “foi a comunidade que se organizou e definiu seus representantes. Essa foi a forma oficial, formal de participação popular, que hoje a gente diz que foi uma experiência positiva de controle social, que já se discutia na época, mas não tanto quanto se discute agora” (Entrevista concedida pelos técnicos do Projeto Una, fevereiro, 2005).

Entretanto, representante comunitário do Conselho Gestor ressalta que esse processo eleitoral foi um “desrespeito à autonomia das organizações populares”, pois os moradores não tiveram o direito de discutir e definir os critérios que orientariam a escolha de seus representantes, no início.

O governo tentou desarticular a participação das entidades no início, montando uma comissão com técnicos da PMB e do Governo Estadual para encaminhar as eleições dos representantes do Comitê Assessor. Ao tomar conhecimento sobre tal fato, uma comissão dirigiu-se até a COSANPA, onde já se tinha inclusive feito um cronograma de reuniões nas sete sub-áreas, e reivindicou a participação nas decisões, já que se tinham encaminhado sem o conhecimento dos moradores da área. [...] Essa comissão de moradores

conseguiu reverter alguma coisa, como lacunas nas datas de reuniões e passou a mobilizar os moradores nas áreas para participarem do processo de discussão do projeto. [...] O problema foi que o governo não teve uma prática democrática, a ponto de abrir uma discussão sobre como se daria essa participação, [...] o governo controlou todo processo, quer dizer, as organizações não tiveram autonomia delas próprias estabelecerem os critérios para escolha dos seus representantes (Entrevista concedida pro um representante comunitário no Conselho Gestor, fevereiro, 2005).

A análise desse processo de escolha dos representantes comunitários evidencia a intensa participação do Estado que impôs padrões/critérios que não condiziam com a realidade dessas organizações comunitárias, e nem propiciaram um espaço para a discussão e encaminhamentos das reivindicações e propostas dessas mesmas, tornando-se um entrave para a participação popular e um fomento de disputa política nos espaços comunitários.

### **3.3.2. A fase de implementação do Projeto**

Com a instalação do Comitê Assessor, em 1993, como canal de representação da comunidade no Projeto, os representantes comunitários nessa instância convocaram as organizações populares para discutir o Regimento Interno do Comitê. Isso pode ser evidenciado em uma das primeiras atas de Reunião Ordinária do Comitê Assessor (12/01/1993), onde se discutiu e referendou-se a competência do mesmo como sendo de caráter *consultivo* no que se refere às questões do Projeto em geral, ressaltando que o caráter *deliberativo* diz respeito, fundamentalmente, às questões relativas ao Plano de Reassentamento.

Segundo Silva (1998), a função destinada ao Comitê foi a de cumprir o papel de intermediário entre o poder público e os moradores, contribuindo para “amenizar” os conflitos que surgiriam no decorrer da execução do Projeto. Do ponto de vista governamental, caberia aos representantes comunitários a responsabilidade de municiar os técnicos do Projeto com informações sobre as reivindicações dos moradores e divulgando as mensagens

governamentais junto à sociedade. Esse seria o real significado do termo “assessorar a Gerência”<sup>68</sup>.

O papel atribuído ao Comitê Assessor sofreu várias críticas, especialmente, no que diz respeito ao “caráter consultivo”, onde se fazia presente a limitação da participação popular no canal de diálogo previsto entre o poder público e a sociedade na gestão do Projeto, como ressaltou um técnico da entidade do movimento popular:

Esse Comitê apresenta poder limitado, apenas de assessor e consultivo, uma vez que as discussões mais importantes passam por fora dele. A representação comunitária apenas legitima as ações do Estado, ao invés de representar um efetivo controle social sobre a ação governamental. [...] Não tem transparência e, isso, é decorrente da direção que foi dada pelo Estado, que dificulta a fiscalização dos recursos empregados e dos contratos firmados pelas empreiteiras (Jornal O Liberal, 14/06/1996).

Uma outra crítica partiu de um dos membros do próprio Comitê Assessor, a SOPREN, que fazia críticas ferrenhas ao Governo do Estado pelo tratamento dispensado ao Comitê. Segundo Silva (1998), a SOPREN não concordava que o Comitê Assessor tivesse apenas poder deliberativo sobre as questões relacionadas ao assentamento, mas que deveria intervir em todas as fases do Projeto. Entretanto, isso somente seria possível se o mesmo tivesse maior autonomia para desenvolver suas ações.

Ele (o Comitê Assessor) não tem autonomia na medida em que as decisões não são descentralizadas, são levadas sempre pro governador dar a última palavra. [...] eu não tenho, como eles (a representação comunitária), condições de fazer uma avaliação técnica séria e honesta, porque até hoje o Governo do Estado se nega a fornecer elementos sérios de aplicação dos recursos, do andamento dessas obras. Então eu venho reclamando que até hoje essa instância é um conselho de reuniões pra nada, porque na realidade nos não temos, nos não recebemos elementos que possam de alguma forma fazer uma avaliação técnica, profissional, séria e honesta. Não no sentido de ser polialesco, de denúncia. Não é esse o caso. Mas, de colaborar [...] e enriquecer aquele Projeto com a nossa experiência (Informação verbal *apud* SILVA, J., 1998, p. 157).

---

<sup>68</sup> Conforme descrito, anteriormente, essa seria uma das atribuições do Comitê Assessor.



Silva (1998) ressalta que a participação popular no Comitê Assessor era débil, em virtude dos limites impostos pelos contratantes às atribuições da instância; pelo controle do Governo do Estado sobre o processo de escolha da representação dos moradores; pela pouca disposição das autoridades em dialogar com a sociedade civil; pela centralização das informações no executivo estadual; pelas disputas envolvendo as principais lideranças políticas paraenses pelo controle do Projeto; e pelos conflitos no interior do movimento popular. Estes fatores podem ter contribuído para os limites e dificuldades enfrentadas pelo movimento popular no Projeto.

Entretanto, para alguns representantes comunitários no Comitê Assessor, o papel atribuído não representa nenhum entrave ao desempenho de suas atividades, ao contrário, eles entendem que sua função como fiscalizador do Projeto foi se ampliando no decorrer da execução das obras.

O papel, em primeiro lugar, era iniciar o trabalho resgatando o controle social. [...] Este foi um dos pontos fundamentais: discutir as demandas, trazer para o projeto, pra reuniões do Comitê Assessor aprovar e a gerência encaminha pra coordenação. [...] O Comitê Assessor passou a ser o veículo de negociação, de discussão e aprovação entre a comunidade e o Poder Público. [...] Esse foi o papel mais importante, reivindicar pela comunidade, ser o seu porta-voz, fiscalizar o Projeto, ver como ele estava andando, em que o recurso estava sendo empregado e, isso, nós conseguimos no decorrer desses 11 anos de luta, ampliando nossos espaços (Entrevista concedida por um representante comunitário no Comitê Assessor, fevereiro, 2005).

O Comitê Assessor realizou o papel de acompanhamento, verificando as necessidades que as comunidades passavam. Solicitando, levando as informações que os moradores davam. A gerência e sub-gerência tinham o caráter de acatar o que o representante da sub-área levava para ser feito. [...] É um papel informativo e reivindicativo (Entrevista concedida por um representante comunitário no Comitê Assessor, fevereiro, 2005).

Essa visão é referendada pelo Projeto Una, como relata um técnico:

O Comitê Assessor é um grupo voltado para questões sociais. Na prática, ele (Comitê Assessor) tem funcionado não só como assessoramento, mas também como executivo do Projeto. Nesse sentido, ele ajuda a planejar, desenhar [...]. Foi importante no remanejamento, lutando para que as necessidades da população fossem atendidas. [...] Não foi só representatividade, foi ação [...], através dele se conseguiu melhorar bastante

alguns pontos do Projeto (Entrevista concedida por um técnico do Projeto Una, fevereiro, 2005).

Desse modo, as diferentes visões demonstram a relação conflituosa e tensa de conceber a participação popular no Projeto, visto que, para uns, essa participação deveria ser ampliada no que diz respeito ao seu poder de decisão e deliberação – esse fato contribuiu bastante para o desgaste da representação da sociedade civil perante aos setores populares – e, para outros, o papel atribuído ao Comitê não representava entrave à participação dos moradores.

Em 1994, os representantes comunitários no Comitê Assessor reuniram-se com os moradores dos bairros da Bacia do Una, em inúmeras Assembléias Gerais<sup>69</sup>, para discutir as reivindicações da comunidade quanto ao Plano de Reassentamento, ao Programa de Educação Ambiental, aos projetos de urbanização dos lotes e ao reaproveitamento do material dos canais (bota-fora).

De acordo com Dário Santos (1998), o Comitê reunia-se regularmente para aprovar ou refutar matérias de interesses do Projeto. É no âmbito de suas discussões que ocorriam as principais implicações políticas acerca do Projeto, onde ficava explícita a correlação de forças e interesses políticos sobre o mesmo e dos atores envolvidos neste contexto, e onde, ao agirem de acordo com seus próprios interesses, podem aprofundar conflitos e contradições.

A luta de classe se dá em torno do poder de Estado, que vai garantir a unidade de formação social, isto não quer dizer, contudo, que os centros do poder, as diversas instituições de caráter econômico, político, militar, cultural, etc. sejam simplesmente instrumentos, órgãos ou apêndices do poder das classes sociais. Eles possuem a sua autonomia e especificidade estrutural que, enquanto tal, não pode ser redutível a uma análise em termos de poder (ABELÉM, 1989, p. 13).

---

<sup>69</sup> Foram realizadas, em 1994, 16 Assembléias Gerais com os moradores da Bacia do Una (PARÁ; BELÉM, 1997).

No final do ano de 1994, o Projeto de Macrodrenagem foi paralisado por falta de recursos financeiros relativos à contrapartida do Governo do Estado. As ações previstas foram, sistematicamente, interrompidas, frustrando as expectativas dos moradores que aguardavam o andamento das obras<sup>70</sup>. Esse fato gerou uma intensa mobilização dos moradores na luta pela garantia de recursos por parte do governo estadual e, conseqüentemente, da execução do Projeto.

Assim, durante esse período, foram várias as tentativas de extrapolar o campo formal de participação popular no Projeto Una, o que provocou, além da emergência de novas organizações populares, o enfraquecimento de outros setores que foram cooptados pelo Estado (SOUSA, 1998).

Dessa maneira, pode-se evidenciar que os aspectos contraditórios e complexos no que se refere às ações coletivas repercutem na ação do próprio Estado, sendo que este busca legitimar uma prática de gestão urbana que aprofunda a desigualdade social e se utiliza do discurso introduzido pelas instituições financiadoras, tais como “cooperação entre os atores” e “gestão compartilhada”, para manter seu padrão de dominação do espaço urbano. Nesse sentido, produz novos conflitos e contradições, novas formas de luta e ações reivindicatórias que trazem a tona à disputa de interesses na produção e apropriação desse espaço.

O Estado capitalista é a relação social em que se condensam as contradições do modo de produção capitalista e as lutas sociais que delas suscitam. A função política geral do Estado consiste em “dispersar” essas contradições e essas lutas de modo a mantê-las em níveis tensionais funcionalmente compatíveis com os limites estruturais impostos pelo processo de acumulação e pelas relações sociais de produção em que ele tem lugar. Não se trata, portanto, de resolver (superar) as contradições sociais ao nível de estrutura profunda da formação social em que elas se produzem, mas antes de as manter em estado de relativa latência mediante ações dirigidas às “tensões”, “problemas”, “questões” sociais porque as contradições se manifestam ao nível da estrutura de superfície de formação social (SANTOS, B., 1995, p. 15-16).

---

<sup>70</sup> Essa paralisação durou cerca de 2 (dois) anos.

Nota-se que, à medida que as contradições se impõem, o conflito emerge entre os atores sociais, e acontece “o reconhecimento das carências para a formulação de reivindicações que é mediada pela afirmação de um direito construído de forma heterogênea pelos diferentes movimentos através do envolvimento de diferentes agentes externos no complexo processo do qual resultam muitas ações coletivas” (JACOBI, 1987).

Para os movimentos sociais de Belém, a existência do Comitê Assessor não representava a única forma de combater a exclusão social, lutar pela melhoria das condições de vida dos moradores da Bacia do Una e pela democratização da gestão da cidade. Então, outros sujeitos surgiram ou se fortaleceram, através de suas práticas e estratégias de ação e articulação (SOUSA, 1998), com a implementação do Projeto de Macrodrenagem.

Os novos movimentos sociais constituíram uma novidade no real e nas categorias de representações desse real, levando à revalorização das práticas sociais cotidianas, uma vez que por suas linguagens, lugar onde se manifestavam e valores que professavam, indicavam a emergência de uma nova identidade, a de sujeitos coletivos, constituídos na luta, no enfrentamento dos processos de exclusão social a que estão submetidos. [...] As classes populares se organizam numa extrema variedade de planos, segundo o lugar de trabalho ou de moradia, segundo algum problema específico que as motiva ou segundo algum princípio comunitário que as agrega. Em cada forma de organização se manifesta a obsessiva preocupação com a própria autonomia. Por isso, são muito intermitentes, mutáveis, ágeis, tanto quanto instáveis (SADER, 1988, p. 27/313).

Nesse sentido, destacam-se, dentre os movimentos sociais surgidos<sup>71</sup>, dois que tiveram maior repercussão:

- **Fórum Metropolitano de Reforma Urbana:** Interveio no processo de implementação do Projeto de Macrodrenagem, apresentando proposta alternativa de *plano de reassentamento* das famílias deslocadas pelo mesmo, contatando o BID, realizando encontros de lideranças comunitárias para aprofundar as discussões sobre o Projeto<sup>72</sup>, procurando

<sup>71</sup> Existiram outros movimentos nesse período, como: movimento pela construção do canal do Pirajá e movimento pela construção do canal do Covão no bairro do Benguí.

<sup>72</sup> Realizou, em 1993, o I Seminário Popular sobre o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, que obteve ampla participação das camadas populares residentes nas áreas atingidas pelo Projeto.

unificar as organizações atuantes na área e os representantes comunitários no Comitê Assessor, oferecendo subsídios efetivos a uma atuação mais qualificada dos representantes comunitários, entre outras atividades<sup>73</sup>.

O FMRU tinha a finalidade de democratizar a gestão do Projeto e de garantir que as camadas populares das baixadas fossem beneficiadas de fato. Entretanto, a partir de 1995, ocorreu o enfraquecimento de sua atuação, fato que o levou a ficar desarticulado, atualmente.

- **Movimento em Defesa do Projeto de Macrodrenagem:** Foi fundado em 10 de outubro de 1996, com o objetivo de garantir a continuidade do Projeto, uma vez que as obras paralisadas por falta de recursos da contrapartida local apontavam para a possibilidade de não conclusão do Projeto.

O Movimento em Defesa do Projeto de Macrodrenagem (MDPM) teve um grande significado social e político, pois extrapolou o local em busca da garantia do seu direito à cidade, fazendo pressões diretas sobre os governos estadual e municipal.

Esse movimento se originou de um conjunto de ação pela defesa da continuidade das obras e da participação popular no Projeto Una, que se solidificou com a ida à Brasília de uma comissão de moradores e representantes comunitários<sup>74</sup>, com a finalidade de contactar a representação do BID, deputados e senadores para expor a situação precária na qual se encontravam os moradores das áreas de baixadas do Una com a paralisação do Projeto de Macrodrenagem, solicitando, assim, providências para o mesmo.

Essa Comissão tinha como objetivo, também, buscar informações sobre o empréstimo do governo estadual ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES),

---

<sup>73</sup> A FASE prestava assessoria aos movimentos populares e mantinha um papel de apoio às iniciativas e mobilizações junto ao Projeto Una, através do FMRU.

<sup>74</sup> A Rede Brasil desempenhou um importante papel nesse processo de ida dos moradores e representantes comunitários da área da Bacia do Una à Brasília, pois, além de articular a ida desses, agendou todos os compromissos com os órgãos e instituições afins, bem como ofereceu informações acerca da atuação e estrutura do BID.

bem como denunciar sobre os problemas nas áreas de remanejamento (cobrança de IPTU com alto preço, água e luz) (SILVA, M., 1997).

Durante a sua ida à Brasília, a comissão levou documento de reivindicação com 3.000 assinaturas, conseguindo abrir diálogo com o BID, a Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) e com a bancada paraense de deputados federais e, ainda, com uma comissão do Senado.

Foram realizadas, ainda, em Belém, várias manifestações que culminaram com a realização, no dia 13 de janeiro de 1997, de um ato público como forma de protesto aos governos pelo descaso com as famílias atingidas pela paralisação do Projeto.

No final do ano de 1996, o Movimento permaneceu tentando dialogar com o Governo estadual sem nenhum sucesso. A crise do Projeto, a luta dos moradores das baixadas em defesa de sua continuidade e as tentativas de consecução do empréstimo junto ao BNDES continuavam latentes (SOUSA, 1998).

Em maio de 1997, foi assegurado o empréstimo do BNDES, o que permitiu a retomada da execução das obras. Nesse ano, também, foi solicitado ao BID a prorrogação do Contrato de Financiamento das obras do Projeto Una.

Entretanto, com relação ao papel das organizações comunitárias, compreende-se a importância destas na elaboração e implementação de políticas públicas, ao passo que reflete uma gama de necessidades e anseios de uma dada comunidade. No entanto, na prática, nem sempre as organizações comunitárias são representações dos interesses comunitários, pois, também, são espaços para disputas políticas entre seus componentes.

Durante todo esse período e até o final do Projeto, o Comitê Assessor, apesar das críticas quanto sua atuação, continuou à frente do mesmo. Entretanto, o atraso na execução do

Projeto de Macrodrenagem e as divergências dentro do movimento popular refletiram, diretamente, na atuação do mesmo.

As reuniões do Comitê Assessor foram sendo esvaziadas, a partir de 1995, refletindo a “crise interna que vivia o Projeto, tanto no que se refere ao aspecto financeiro, quanto pela dificuldade de encaminhamento em conjunto das duas esferas governamentais que coordenam o mesmo: o Estado e o Município” (SOUSA, 1998, p. 109).

Contudo, registram-se, nessa instância, importantes vitórias para as camadas populares das áreas de baixadas, o que demonstra as possibilidades de combate à exclusão social, tais como: pelo seu caráter deliberativo quanto aos assuntos referentes ao remanejamento, conseguiu-se a construção de equipamentos comunitários que não estavam previstos no CRPP; inclusão no escopo do Projeto Una de obras (duas pontes) e trechos dos canais Antônio Baena, Visconde e Pirajá (não previstos para serem trabalhados); remanejamento e reurbanização da feira do Barreiro; garantia de reavaliação periódica da tabela de preços das indenizações de imóveis; garantia de cesta de materiais de construção; aprovação do Plano de Educação Ambiental; aprovação do Plano Emergencial para as Baixadas; realização do 1º Encontro de Moradores do Conjunto Residencial Paraíso dos Pássaros; construção de um novo modelo de organização comunitária para a Bacia do Una<sup>75</sup>; entre outros.

Apesar das várias conquistas e/ou vitórias, a participação do Comitê Assessor, ao longo desses 11 anos de execução do Projeto de Macrodrenagem, nem sempre ocorreu de forma satisfatória, o que limitou a contribuição efetiva dessa participação, uma vez que, desde o início, a relação comunidade-instituições, bem como entre as instituições em si, a partir do referido Comitê, sofreram sérias dificuldades/obstáculos, o que se não inviabilizou, pelo menos enfraqueceu a eficácia das parcerias experimentadas na execução do Projeto.

As razões que explicam essa situação são várias. Dentre as principais pode-se citar:

---

<sup>75</sup> Esse assunto será tratado no próximo item.

- Questão político-partidária: Dadas as divergências entre o Governo Municipal e o Governo Estadual, acabou interferindo no Comitê Assessor, dificultando em alguns momentos não só a articulação entre eles, como, também, o desenvolvimento das atividades de implementação do Projeto de Macrodrenagem como um todo.

- Questão financeira do Projeto: As paralisações decorrentes da falta de contrapartida do Governo do Estado, associadas à falta de regularidade na liberação desses recursos, repercutiu no nível de desenvolvimento das ações sócio-ambientais que eram realizadas pelo Comitê Assessor.

- Falta de infra-estrutura e recursos para a realização do trabalho: O Comitê Assessor não dispunha de um espaço adequado para a realização de suas atividades, nem recebia recursos financeiros que proporcionassem o desenvolvimento de suas ações.

- Falta de repasse de informações por parte da Gerência do Projeto Una e constantes tentativas de substituição dos membros titulares do Comitê Assessor, com a alegação de que não seriam representativos das comunidades.

- Limitação imposta ao Comitê Assessor por força do acordo entre o Governo Estadual e o BID: Esse acordo designou ao Comitê Assessor o caráter, predominantemente, consultivo, o que acarretou na sua limitação.

- Descrédito junto à comunidade que representavam: As representações das sub-áreas sofreram muitas críticas de lideranças das organizações populares, decorrentes da acirrada disputa existente no interior do movimento popular em Belém. Essas críticas redundaram em desgastes/descrédito junto à comunidade, pois eram fundamentadas na percepção de que os representantes comunitários mantinham uma postura de conivência com as ações do Estado no Projeto, centralizavam as decisões e informações, quebravam a autonomia das



organizações e nem promoviam a articulação das organizações nas sub-áreas que representavam, como demonstra a tabela a seguir:

**Tabela 6 – Representação do Comitê Assessor para as Organizações**

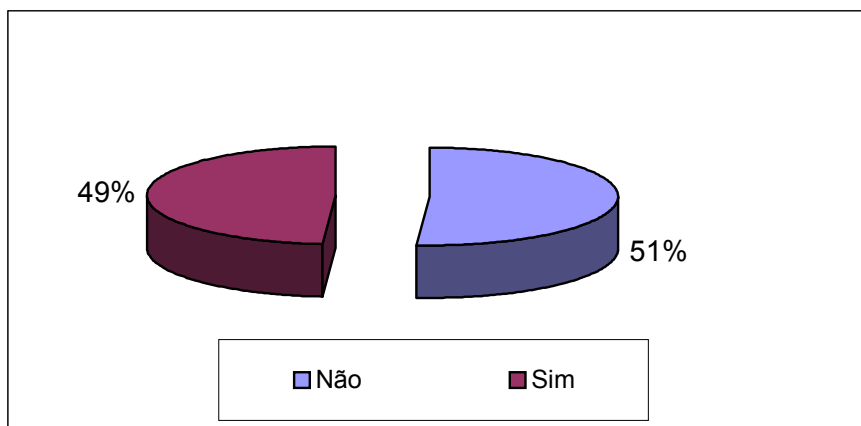
O que representa o Comitê Assessor?	NÚMERO	%
Quebra de autonomia das organizações	05	5
Entrave para a participação popular	15	15
Instância centralizadora de decisões e informações	26	26
Postura de conivência com as ações do Estado	11	11
Desrespeito às organizações	06	6
Espaço democrático de participação	37	37
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados organizados pela autora a partir da Pesquisa de campo, 2004/2005

Como se pode perceber, a maioria das organizações comunitárias (63%) avaliam que o Comitê Assessor não tinha autonomia e representava os interesses do Governo Estadual, dificultando o exercício da participação efetiva no Projeto.

Fazendo uma análise dos discursos, evidencia-se que o Comitê Assessor, apesar de desenvolver algumas ações de caráter intervencionista, esteve distante de uma concepção de mudança na forma de se relacionar com o Estado, pois não propiciou a organização coletiva das entidades comunitárias, nem tampouco a autonomia dessas.

Dentre as organizações comunitárias pesquisadas, 51% disseram que não se sentiam representados pelo Comitê e 49% disseram que sim (Gráfico 4). Nota-se que existe uma pequena diferença nesse aspecto, o que significa que, mesmo as organizações comunitárias avaliando negativamente o Comitê, se sentem representadas pelo mesmo em alguns momentos.

**Gráfico 4 – Representatividade do Comitê Assessor**

Fonte: Dados organizados pela autora a partir da Pesquisa de campo, 2004/2005

Ao se investigar sobre a relação existente entre as organizações comunitárias e o Comitê Assessor, percebe-se que 37% das organizações comunitárias avaliam que era boa a relação com o Comitê Assessor; 15% avaliam que era excelente; 17% que era regular; 16% péssima e 15% não souberam responder (Tabela 7).

**Tabela 7 – Relação entre organizações e Comitê Assessor**

Justificativa	Avaliação da Relação					
	Excelente	Boa	Regular	Péssima	NS/SR	TOTAL
Representam os interesses da comunidade	7%	30%				37%
Atendem as reivindicações dos moradores	7%	6%				13%
Tomam decisões sem o consentimento das organizações			17%	16%		33%
Não souberam informar	1%	1%			15%	17%
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>15%</b>	<b>37%</b>	<b>17%</b>	<b>16%</b>	<b>15%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados organizados pela autora a partir da Pesquisa de campo, 2004/2005

Para Sousa (1998), o Comitê Assessor se constituiu em uma “arena de elite”, na medida em que sua composição e forma de atuação passaram pelo controle dos agentes coordenadores/financiadores do Projeto. Neste momento, foram privilegiados alguns sujeitos

em detrimento de outros pondo em evidência a concepção implementada da participação popular. Esta postura estabelece o conflito com os demais sujeitos sociais que defendem a participação como forma de combate à exclusão social, seja pelo acesso às condições materiais de existência e/ou na definição de prioridades de atendimento.

Os representantes comunitários no Comitê Assessor se defendem dessas críticas, argumentando que:

Nós não tínhamos nada, nós não tínhamos computador, nós não tínhamos uma sala, nós não tínhamos carro. [...] As dificuldades foram grandes, até que o Projeto nos cedeu transporte que serviu muito às comunidades. Nós passamos por todos esse empecilhos e também teve uma parte aí muito negativa neste Projeto, grupos antagônicos que não acreditavam nesse projeto, falando politicamente partidário eles nos perseguiram muito, denegrindo a nossa imagem. Participaram do processo eletivo, mas ficaram de fora. [...] Mas as lideranças que nos apoiaram, que nos elegeram e mais ainda que nós conseguimos através do nosso trabalho, nós conseguimos vencer os grupos nos perseguiram, porque nós estávamos juntos com as lideranças comunitárias que [...] tinha consciência de que o controle social não se faz sozinho, se faz com participação popular. As demandas foram levadas pra ser aprovada no Comitê Assessor e devolvida em forma de benefícios pra comunidade como asfalto. Nosso trabalho teve falhas, mas as conquistas, a dedicação, a seriedade, a transparência, o acesso a nós foi tão grande que suplantou todas essas falhas que eu considero pequenas. [...] Mas, o maior reconhecimento vem da própria comunidade quando sentiu a melhoria da qualidade de vida, tanto os remanescentes como os remanejados (Entrevista concedida um por representante comunitário no Comitê Assessor, fevereiro, 2005).

Vale ressaltar que o Comitê Assessor, embora tivesse sua atuação questionada, conseguiu viabilizar demandas dentro do Projeto Una, uma vez que, com a parceria de outros movimentos populares que se inseriram na implementação do Projeto, garantiu uma melhoria das condições de vida dos moradores da área da Bacia do Una, e possibilitou a abertura de novos caminhos para as camadas populares que lutam pelo direito à cidade.

### **3.3.3- A fase final do Projeto**

A partir da década de 1990, a participação popular emergiu, principalmente, como referencial de rupturas e tensões e as práticas participativas, associadas a uma mudança qualitativa na gestão da cidade, assumiram maior visibilidade pública e repercussão na sociedade (JACOBI, 2000).

O surgimento de políticas públicas pautadas pelo componente participativo está relacionado com as mudanças na matriz sócio-política através de um maior questionamento sobre o papel do Estado como principal agente indutor das políticas sociais. A contribuição dos espaços deliberativos é fundamental para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada. A ampliação destes espaços de participação popular favorece qualitativamente à capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais.

Assim, os movimentos reivindicatórios urbanos refletem a presença do antagonismo e a implicação dos espaços diversificados de ação e de desafio do Estado, representando a possibilidade de constituição de uma identidade social ou política e a explicitação de demandas relativas à reprodução social dos setores mais excluídas nas cidades.

Nesse sentido, pode-se dizer que a estrutura de funcionamento do Projeto de Macrodrenagem, onde estavam localizados interesses diversos, incorporou práticas sociais contraditórias, constituindo-se em espaço privilegiado de críticas e decisões políticas, além de imprimir uma nova dinâmica à participação popular, que buscava capacitar-se para desempenhar o controle efetivo da execução do Projeto. Imprimiu, também, uma nova racionalidade ao processo organizativo, pautado na eficácia da sua ação e no planejamento de suas estratégias.

Através do Projeto Una, a participação popular demonstrou os limites e possibilidades do novo formato de políticas urbanas com financiamentos externos, onde são freqüentes as propostas de gestão descentralizada e de negociação dos interesses com a alteração das escalas de decisões.

Dessa maneira, em 2001, os movimentos populares lançaram as bases para a construção de um novo modelo de organização popular para a Bacia do Una, como uma nova forma de participar, representando um avanço em relação ao Comitê Assessor, em termos de concepção e metodológica.

A proposta de criação do Conselho Gestor da Bacia do Una (CONGEB-UNA) surgiu no *I Encontro de Moradores da Bacia do Una*, a partir do acúmulo proporcionado pela experiência da participação popular no Comitê Assessor, buscando-se ampliar e qualificar essa participação, através da criação de um novo espaço, o qual possui uma estrutura organizativa complexa e dinâmica.

O I Encontro de Moradores da Bacia do Una (Figura 6) foi realizado no período de 18 e 19 de maio de 2001, na Escola Salesiana do Trabalho, com o objetivo de congregar as lideranças comunitárias e moradores para discutir a execução do Projeto de Macrodrenagem, além de fazer uma avaliação da atuação do Comitê Assessor e debater propostas para garantir o controle social após a conclusão do Projeto Una.



**Figura 6 – I Encontro de Moradores da Bacia do Una**

Fonte: Projeto Una, 2001

Esse encontro foi promovido pelo Comitê Assessor e contou com a participação de 110 organizações comunitárias, que participaram com 03 (três) representantes cada um, técnicos do Projeto Una, técnicos dos diversos órgãos municipais e estaduais, além de outras entidades populares.

Os debates foram realizados através de plenárias e formação de grupos temáticos, tais como: meio ambiente e o compromisso com a saúde, ligação, utilização e destino final do esgoto sanitário, reordenação do trânsito nas vias recém construídas, especulação imobiliária na Bacia do Una, aterro de quintais solução x dificuldades, importância da drenagem na solução de alagamento, importância da participação popular, competência e parceria entre poder público e comunidade, e aspectos positivos e negativos do Projeto.

Com relação ao grupo temático “Importância da participação popular”, tirou-se como encaminhamentos: a) criação do Fórum das Entidades Populares e Democráticas da Bacia do Una (FEPDBU), b) criação dos Comitês de Entidades Populares e Democráticas das Sub-

áreas da Bacia do Una, inclusive um comitê no CRPP, c) criação das Comissões de Ruas e Passagens para fiscalização das obras, composta por 05 (cinco) moradores por logradouro da respectiva sub-área, sendo 04 (quatro) eleitos em plenária comunitária e 01 (um) indicado pelo Comitê de Entidades mais próximo, d) garantir a participação dos Comitês das Sub-áreas, do FEPDBU e do Comitê Assessor na fiscalização da conclusão e entrega das obras e serviços, bem como no acompanhamento da manutenção da mesma e, principalmente, no processo de aprofundamento da luta pela Reforma Urbana na Bacia do Una, e) permanência dos representantes comunitários no Comitê Assessor<sup>76</sup> (ASSESSOR, 2001).

Para garantir o controle social, após a conclusão do Projeto Una, aprovou-se a criação e instituição de 02 (duas) instâncias de parceria e co-gestão das políticas públicas da Bacia do Una, organizado pelo Comitê Assessor e pelo Fórum Democrático e Popular da Bacia do Una: a Conferência da Bacia do Una e o Conselho Gestor da Bacia do Una.

A Conferência da Bacia do Una era destinada a avaliar periodicamente a situação sócio-econômica e ambiental da Bacia do Una e a propor diretrizes para a implementação das políticas públicas na área e escolher a composição do Conselho Gestor da Bacia do Una. Este, um órgão plural, permanente, e de caráter deliberativo no âmbito da Bacia do Una, a ser instituído com a função de atuar na formulação de estratégias e no controle da execução de políticas públicas no âmbito da Bacia do Una (PARÁ, 2002, p. 18).

Segundo os representantes comunitários no Comitê Assessor, o encontro possibilitou o “debate democrático e transparente, a discussão e definição das propostas e a escolha dos mecanismos para torná-las, o mais rápido possível, uma realidade concreta e factível” (Declaração feita por um representante comunitário no Comitê Assessor no I Encontro de Moradores da Bacia do Una), bem como representou um avanço na relação entre o Estado e a Sociedade Civil no campo das políticas públicas, já que criou condições para uma nova proposta de sociabilidade e de intervenção sem tutela nos processos decisórios de interesse

---

<sup>76</sup> Nesse Encontro de Moradores, os representantes comunitários no Comitê Assessor colocaram-se seus cargos à disposição, porém 90% dos participantes apoiaram e referendaram a permanência dos mesmos, considerando positiva sua atuação (ASSESSOR, 2001).

público, legitimando e consolidando propostas de gestão baseadas na garantia do direito à cidade.

Nós vimos que havia um modelo arcaico de movimento popular na Bacia do Una e que merecia ser mudado com um novo planejamento, uma nova concepção de movimento popular. [...] Os membros do Comitê Assessor se reuniram e decidiram que deveriam ser criados comitês de sub-bacias. [...] Ficou intitulado Comitês Democráticos e Populares da Bacia do Una. Com esses Comitês de Entidades a gente pode distribuir de forma bem democrática o êxito pra todas as representações comunitárias da Bacia do Una, aí a gente teria a integração geral, a participação geral. Isso ajudaria, com certeza, mudar nossa relação com o Estado, a gente não ficaria limitado ao Governo do Estado, e sim ampliaria nossa atuação na cidade (Entrevista concedida por um representante comunitário no Conselho Gestor, fevereiro, 2005).

O FEPDBU, formado por várias entidades comunitárias organizadas em comitês, foi instituído para consolidar e ampliar as conquistas populares na Bacia do Una, pois, na fase de conclusão das obras do Projeto de Macrodrenagem, as organizações populares precisavam garantir o controle social das políticas públicas, efetivadas tanto pelo governo estadual como municipal.

O conceito controle social é entendido nesse trabalho como uma nova concepção e forma de governar, pautada na participação da sociedade civil na gestão democrática da cidade, onde se enfatiza a necessidade dessa sociedade civil exercer maior acompanhamento e verificar as ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando objetivos, processos e resultados.

Entretanto, a concretização da nova estrutura organizacional de participação popular na Bacia do Una só foi possível em 2003, quando da realização da 1ª Conferência da Bacia do Una, pois em 2002 ocorreu a 2ª paralisação do Projeto de Macrodrenagem<sup>77</sup>, o que dificultou o andamento das ações que vinham sendo desenvolvidas pelas organizações populares.

---

<sup>77</sup> As obras foram paralisadas porque as empresas responsáveis pela execução das mesmas apresentaram um conjunto de reivindicações, dentre elas o reajuste orçamentário-financeiro.



A retomada das obras aconteceu em 2003, acarretando na prorrogação do prazo de término do Contrato com o BID para 2004, além de gerar um descontentamento nos moradores das áreas de abrangência do Projeto, à medida que ofuscou as expectativas acerca daquilo que deveria ser feito, ou que poderia ser feito, em médio prazo, para amenizar os problemas de saneamento, de infra-estrutura, transporte e outros.

No início do ano de 2003, foram realizadas várias reuniões entre os representantes comunitários e os técnicos do Projeto Una, especialmente da Sub-gerência de Ação Comunitária e Ambiental, com o objetivo de discutir e organizar a Conferência da Bacia do Una, mas, para isso, era necessário que fossem escolhidos os membros que integrariam a Comissão de Fiscalização e Controle Social (COFIS)<sup>78</sup>.

Então, deu-se início ao processo de escolha desses membros, através de eleições em reuniões realizadas nos logradouros, como declara a Sub-gerente de Ação Comunitária e Ambiental:

Não foi um processo fácil. Depois de 2001, do Encontro de Moradores, nós tivemos várias situações de obras, de empresas. Com a retomada das obras, é que começou a se organizar pra fazer a Conferência, discutir o Conselho Gestor e formação dessas COFIS. [...] começamos a discutir com o Comitê Assessor e fizemos uma parceria com eles. Nós começamos a fazer reuniões por rua, pegávamos uma quadra, um logradouro que era tudo próximo, muitas ruelas, muitas vilas, passagens pequenas, nós passamos a agrupar e a tirar representantes. Quando era uma rua muito grande, nós tirávamos uma comissão somente daquela rua e quando era vilas, passagens, nós agrupávamos. Nós conseguimos, durante esse período, fazer muitas reuniões e tiramos mais ou menos 1.000 membros da COFIS (Entrevista concedida pela Sub-gerente da Ação Comunitária e Ambiental, fevereiro, 2005).

Com a formação da COFIS, o Comitê Assessor e o FEDPBU, em parceria com o Projeto Una, começaram a organizar os Encontros de Moradores por Sub-bacias –

---

<sup>78</sup> São comissões de moradores que tem o papel de acompanhar e fiscalizar todo o processo de execução das obras do Projeto de Macrodrenagem.

preparatório a 1ª Conferência da Bacia do Una, com a finalidade de dar continuidade ao processo de capacitação e efetivação da participação popular.

Foram realizados 08 (oito) Encontros Preparatórios, sendo um em cada sub-área e outro no Conjunto Residencial Paraíso dos Pássaros, tendo como eixo central de discussão o tema: “Gestão Democrática e Popular da Bacia do Una: consolidar e ampliar os instrumentos de gestão e de participação da comunidade”. Esses encontros tiveram por objetivo debater sobre o Projeto de Macrodrenagem e os mecanismos de controle social necessários para a gestão do mesmo, bem como eleger os delegados à Conferência da Bacia do Una.

Assim, foram eleitos 503 delegados para participar da 1ª Conferência, através de voto secreto entre os participantes dos encontros preparatórios, que apresentaram sua própria candidatura e faziam suas respectivas propagandas (Figura 7), além da Comissão Executiva de apoio a essa conferência, conforme se evidenciou nas atas dos encontros.



**Figura 7 – Processo eleitoral para escolha dos delegados**

Fonte: Projeto Una, 2003

Para as discussões nesses encontros foram formados grupos com os seguintes temas: gestão democrática e controle social; estruturação, organização e articulações do Fórum de Entidades democráticas e Populares da Bacia do Una; responsabilidade da Prefeitura Municipal de Belém no Projeto de Macrodrenagem; responsabilidade do Governo do Estado na gestão da Bacia do Una; pauta de prioridades do Comitê de Entidades Democráticas e Populares das Sub-bacias; a situação do Projeto Una; e a responsabilidade da comunidade.

A partir das discussões nos grupos, foram retiradas propostas que, após serem aprovadas em plenária, passaram a ser incluídas no Plano Diretor de Gestão da Bacia do Una (PDGU), como programas específicos.

Dessa maneira, realizou-se a 1ª Conferência da Bacia do Una (Figura 8), no período de 12 e 13 de dezembro de 2003, com o objetivo de legitimar a nova estrutura de organização comunitária da Bacia do Una e eleger seus membros, bem como ratificar as discussões sobre a importância do controle social e aprovar o texto preliminar do PDGU.



**Figura 8 – 1ª Conferência da Bacia do Una**  
Fonte: Projeto Una, 2003.

O PDGU<sup>79</sup>, elaborado a partir das demandas dos encontros preparatórios, tem a finalidade de fortalecer o poder local, representado pelo Conselho Gestor, estabelecendo diretrizes e bases de gestão sobre as particularidades da Bacia do Una, redesenhada pela Macrodrenagem. É um instrumento de controle social, pois foi aprovado na 1ª Conferência da Bacia do Una e indica as responsabilidades de todos os atores diretamente envolvidos com a implementação de políticas públicas, de modo a assegurar as necessárias qualidade ambiental e a qualidade de vida dos moradores (PARÁ, 2004).

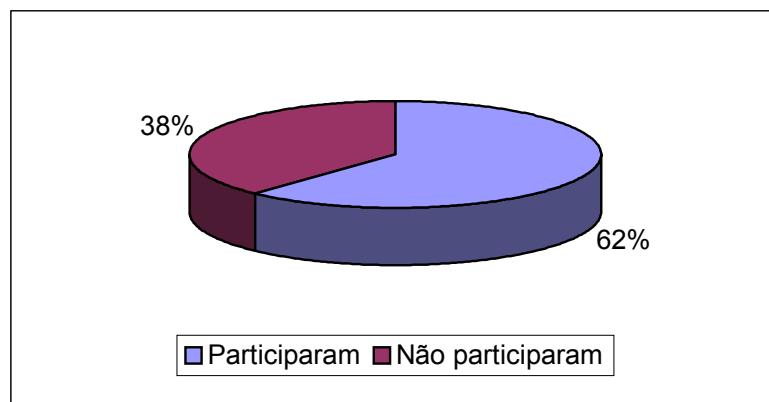
A Conferência contou com a participação dos 503 delegados escolhidos nos encontros preparatórios, que, ao final das discussões, elegeram os membros do Conselho Gestor da Bacia do Una.

Nesse sentido, pode-se dizer que a participação popular, desde o encontro de moradores até a conferência, foi significativa, pois envolveu tanto uma parcela expressiva das organizações comunitárias como muitos moradores participaram desse processo, principalmente nas discussões sobre a COFIS.

Esse fato pode ser evidenciado a partir da pesquisa realizada na área da Bacia do Una, a qual demonstra que 62% das organizações comunitárias participaram de todo o processo de constituição do Conselho Gestor e 38% não participaram (Gráfico 5).

---

<sup>79</sup> Tem por finalidade articular ações de monitoramento, manutenção e recuperação das obras do Projeto de macrodrenagem, quando concluídas, bem como articular ações com vistas à solução de demandas identificadas pela comunidade (UNA, 2003).

**Gráfico 5 – Participação popular no Conselho Gestor**

Fonte: Dados organizados pela autora a partir da Pesquisa de campo, 2004/2005.

Dessas 38 organizações, 32% não participaram dos encontros preparatórios; 26% não participam do Conselho Gestor porque seus representantes comunitários não foram eleitos; 16% argumentam que o grupo escolhido não representa a comunidade; e 26% não sabem informar (Tabela 08).

**Tabela 8 – Razões da não participação no Conselho Gestor**

RAZÕES	NÚMERO	%
Não participaram dos encontros	12	31,6
Não foram eleitos	10	26,3
Não representa a comunidade	06	15,8
Não soube informar	10	26,3
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados organizados pela autora a partir da Pesquisa de campo, 2004/2005

Analisando os discursos dos representantes comunitários, tanto no Comitê Assessor quanto no Conselho Gestor, evidencia-se que a participação das organizações comunitárias nesse processo desempenhou um papel fundamental para concretizar a gestão democrática da Bacia do Una, bem como buscou meios eficazes de melhorar as condições de vida dos moradores, através da abertura de novos canais de participação e do incremento na interação

com o âmbito governamental, tornando suas ações mais eficientes na luta pela conquista da cidadania e pelo direito à cidade.

A avaliação feita pelos técnicos do Projeto Una demonstrou uma mudança de comportamento por parte das lideranças comunitárias, que, com a constituição dessa nova estrutura, passaram para um outro patamar muito mais abrangente de atuação, saindo do campo reivindicatório e indo para o propositivo.

Foi discutido muito com a comunidade que esse Conselho precisava ser de membros só da sociedade e que dispensasse a sua condição de paritário para que houvesse um rompimento com a tutela do Estado, pra que a sociedade civil se fortificasse. [...] É preciso que a sociedade civil passe a ter o papel não apenas de reivindicar as suas necessidades, mas a sociedade civil ter o papel de gestão e, se possível, sem a condição de paritária para que ela vá assumindo o papel de propor, gerar a Bacia. Então, o conselho gestor nasceu exatamente para que a sociedade civil ocupe esse espaço e mantenha as obras (Entrevista concedida por um técnico do Projeto Una, fevereiro, 2005).

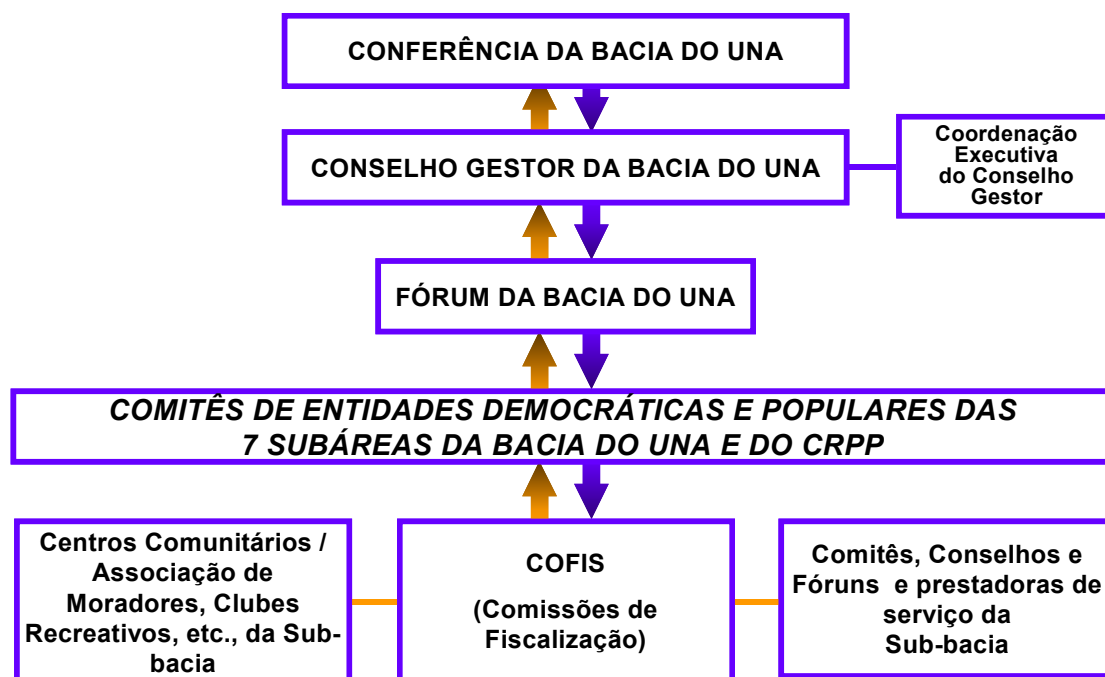
O CONGEB-UNA, fundado em 08 de fevereiro de 2004, é um órgão colegiado, permanente, plural, de caráter deliberativo no âmbito da Bacia do Una, constituído por somente membros da Sociedade Civil, em número total de 24 membros, sendo 16 titulares e 8 suplentes, eleitos 03 membros por cada sub-área, incluindo o CRPP, com mandato de 04 anos, sendo permitido mais um mandato eletivo, delegado pela Conferência.

Na 1ª conferência, nós já tínhamos os delegados já escolhidos e discussão no dia da conferência era se o Conselho Gestor seria paritário ou formado somente por representantes da sociedade civil. Foi uma grande discussão, uns defendiam que deveria ser paritário: Poder público estadual, municipal e sociedade civil, nos moldes do Comitê Assessor. Um outro defendia que deveria ser somente sociedade civil e que não impediria que houvesse parceria que houvesse parceria com os órgãos do Poder Público e acabou sendo aprovada essa proposta. As pessoas se reuniam por bacia e indicavam a pessoa que eles gostariam que fosse concorrer. Eles foram eleitos cada sub-bacia elegeu seu representante e CRPP foi da mesma forma. Então, foi assim que formado o Conselho Gestor (Entrevista concedida por um representante comunitário no Conselho Gestor, fevereiro, 2005).

Esse conselho tem as seguintes atribuições: manter o controle social; administrar e desenvolver o PDGU; discutir e aprovar as políticas públicas; acompanhar o repasse das obras

e serviços do Projeto Una; fiscalizar, monitorar a manutenção e a recuperação das obras do Projeto e a destinação do uso das máquinas, veículos e equipamentos adquiridos pelo Governo do Estado para repassar a PMB e a COSANPA; ampliação de metas através de articulações junto ao poder público em áreas não contempladas pelo Projeto, mas aprovada na 1ª Conferência da Bacia do Una; formalizar parcerias com: Comitê Assessor, Conselho Metropolitano, Comissão dos Bairros de Belém, Comitê de Entidades das Sub-bacias, Conjunto Paraíso dos Pássaros e outros segmentos da sociedade civil (PARÁ, 2004).

A nova estrutura organizacional da Bacia do Una é composta pelas seguintes instâncias:



Fonte: PARÁ, 2004.

Conforme se pode observar no organograma acima, o CONGEB-UNA tem como base não só as COFIS, mas também os centros comunitários, associações de moradores, comitês, conselhos e fóruns instituídos nas 07 sub-áreas da Bacia do Una e no CRPP. Os componentes integram uma segunda instância, que são os Comitês de Entidades Democráticas e Populares.

A reunião dos 08 comitês constitui o Fórum da Bacia do Una, que pode discutir e deliberar sobre os fatos e questões que não sejam de exclusiva competência e/ou responsabilidade da Conferência da Bacia do Una. Esta é a instância máxima deliberativa dessa estrutura comunitária, que é convocada pelo Conselho Gestor da Bacia do Una, o qual constituiu-se no órgão executivo dessa estrutura.

O CONGEB-UNA foi instituído como um instrumento de exercício da democracia, fruto das demandas populares e de pressões da sociedade. Tem o papel de mediar as relações existentes entre o Estado e Sociedade Civil, imprimindo um novo padrão de relação, pois viabiliza a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilita às camadas populares o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas.

Gohn (1990) enfatiza que os conselhos gestores são parte de um novo modo de gestão dos negócios públicos, reivindicado pelos próprios movimentos sociais. Fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo – gestão estatal via parcerias com a sociedade civil organizada. Representam a possibilidade da institucionalização da participação popular via co-gestão, bem como a possibilidade da sociedade civil de intervir na gestão pública, via parcerias com o Estado que objetivem a formulação e o controle de políticas sociais.

Segundo um representante comunitário no Conselho Gestor (2005), é uma moderna forma de gestão, e representa o símbolo das intensas lutas desenvolvidas na comunidade organizada ao longo dos anos, sendo consagrado como novo modelo de organização comunitária através do Comitê Assessor do Projeto Una, adequando-se as exigências do recente Código Civil Brasileiro, e integrando-se de forma efetiva ao terceiro setor.

Em 2004, o CONGEB-UNA implementou as seguintes ações: ata de constituição, eleição e posse do referido conselho; eleições da Coordenação Executiva; constituição do Estatuto; aprovação do Regimento Interno; reconhecimento no Cartório de Títulos e



Documentos; cumprimento das reuniões ordinárias; cursos de Agentes de Meio Ambiente; cursos de Agentes de Produção; curso de técnicas básicas de construção civil em áreas de saneamento; boletim informativo; promoção da 1ª Macromaratona Ecológica da Bacia do Una; caminhada Ecológica às margens dos canais da Bacia do Una; distribuição de panfletos de Educação Ambiental aos moradores; pré-projeto de Educação Ambiental como proposta ao Projeto Una; caminhada Ecológica na Av. Nazaré em homenagem ao dia Mundial do Meio Ambiente - Promoção SECTAM; divulgação do CONGEB-UNA à imprensa, ao poder público e privado, ao legislativo e ao BID; e parceria na elaboração do programa sócio-ambiental, emprego e renda do Governo do Japão através do perfil de cooperação técnica.

Os cursos citados acima se constituem como forma de qualificar os representantes comunitários, pois, como ressalta Gohn (1990, p. 38), “a participação para ser efetiva precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas, é preciso dotá-las de informações e de conhecimentos”.

Segundo um representante comunitário no Conselho Gestor (2005), em 2005, pretende-se: adquirir sede própria; implantar o Instituto Una e o PDGU; adquirir equipamentos para CONGEB-UNA; elaborar projetos sociais; elaborar convênios entre o poder público, privado, legislativo e outros; incentivar eleições para escolha dos suplentes das sub-áreas 2,5,6 e Paraíso dos Pássaros.

O CONGEB-UNA vem se reunindo regularmente na sede do Projeto Una, já que não possui sede própria como relata um representante comunitário no Conselho Gestor:

Numa conversa com o gerente do Projeto ficou acordado que ele cederia a sede e, dentro da medida do possível, ele ficaria dando um apoio pra gente. Depois a gente teria sede própria, devendo ser instalado em prédio doado pelo Governo do Estado, em área localizada dentro dos limites do projeto Una, devendo o mesmo se responsabilizar durante 02 anos pelas despesas com energia elétrica e água tratada. Esse foi um documento aprovado na Conferência geral por unanimidade. [...] Ele (o gerente do Projeto) disse: “Vocês ficam aqui e usam nossos instrumentos que nós temos, computador, sala, mesa, cadeira e o que eu puder ajudar dentro do que for possível nós

vamos ajudar vocês até o Projeto existir” (Entrevista concedida por um representante comunitário no Conselho Gestor, fevereiro, 2005).

Percebe-se que essa declaração é contraditória ao caráter de autonomia com relação ao Estado pregada pelos representantes comunitários, já que, nesse primeiro momento, depende, ainda, do aparelho estatal para sobreviver. Esse fato demonstra que o CONGEB-UNA se encontra tutelado ao Estado e, isso, é motivo de insegurança por parte de alguns técnicos no que diz respeito ao futuro desse conselho.

A comunidade se fortaleceu com o Conselho, mas corre o risco de deixar tudo desmoronar sem a ferramenta do Projeto, não sei se eles teriam a mesma disposição para continuar. Além do mais, a comunidade se não continuar se unindo, não conseguirá ter clareza da ação e do papel que eles têm a desempenhar. Temo que isso aconteça (Entrevista concedida por um técnico do Projeto Una, fevereiro, 2005).

Com relação à implantação do Instituto Una, este faz parte de um programa apresentado ao BID e a PMB – Programa de Inclusão Sócio-Ambiental (PISA), ainda em fase de aprovação, formulado por um grupo de trabalho, constituído pelo Projeto Una, Embrapa, Secretaria de Agricultura do Estado (SAGRI), EMATER, Secretaria Municipal de Economia (SECON), SECTAM, Secretaria Executiva de Esporte e Lazer (SEEL) e CONGEB-UNA.

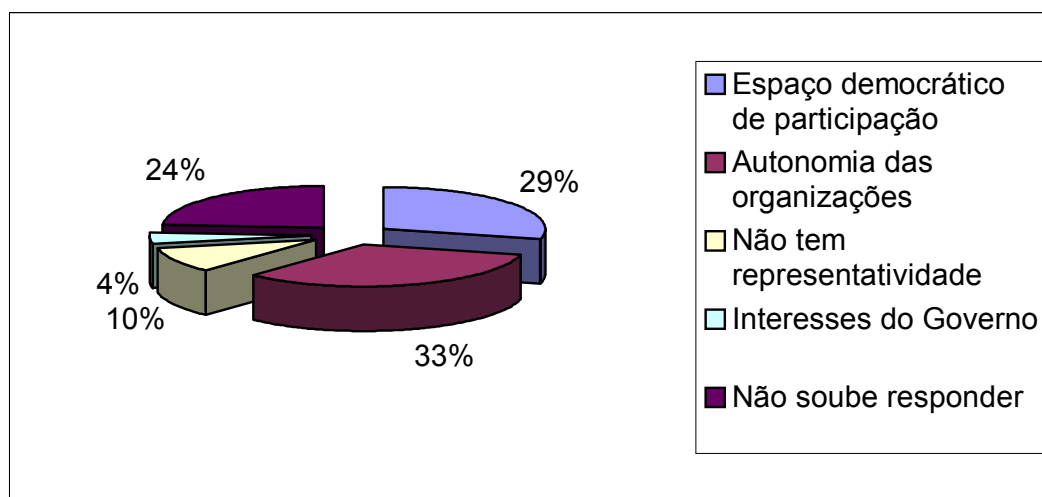
Esse programa tem como objetivo estabelecer diretrizes, através de outros programas e projetos, que já estão sendo desenvolvidos na área sócio-ambiental, para serem seguidos pela PMB, quando da entrega das obras do Projeto de Macrodrenagem, além de estabelecer parcerias para a implementação do projeto “Futuro do Una: desenvolvimento sustentável (Pró-Una)”, que possui 08 eixos principais fixados na geração de trabalho, emprego e renda, que são: agricultura urbana (horticultura, fruticultura e aquíicultura); paisagismo (arborização, flores e plantas ornamentais); parques temáticos (espécies de madeiras em extinção, árvores frutíferas em extinção e plantas medicinais); educação, ciência e tecnologia – Instituto Una (memorial, educação ambiental e produção e transferência de conhecimento); qualificação

(realização de diversos cursos); emprego e renda (formação de cooperativas urbanas e cadastro profissional dos moradores da Bacia do Una); controle social (CONGEB-UNA e PDGU); e esporte, cultura e lazer (esporte náutico, escola de educação ambiental e esporte náutico e grupos culturais).

Alguns desses eixos já começaram a ser implementados, como o esporte, cultura e lazer e qualificação. No entanto, essas experiências são muito superficiais para se fazer uma análise mais precisa, assim como a atuação do próprio Conselho Gestor.

Entretanto, a pesquisa realizada mostra algumas expectativas das organizações comunitárias com relação ao CONBEG-UNA. Quando se perguntou o que representava o Conselho, 29% responderam que representava um espaço democrático de participação; 33% representava a autonomia das organizações; 24% não souberam responder; 10% disseram que não tem representatividade; e 04% que representava os interesses do Governo (Gráfico 6).

**Gráfico 6 – Representatividade do Conselho Gestor**



Fonte: Dados organizados pela autora a partir da Pesquisa de campo, 2004/2005

Nesse sentido, percebe-se como a questão da autonomia passou a representar um elemento significativo para as organizações comunitárias, já que expressa uma resistência à não cooptação de estratégias de manipulação exercida pelo poder público.

Ao se investigar sobre a relação existente entre as organizações comunitárias e o Conselho Gestor, percebe-se que 45% das organizações comunitárias avaliam que é boa a relação; 20% avaliam que é excelente; 15% que é regular; 10% péssima e 10% não souberam responder (Tabela 9).

**Tabela 9 – Relação entre Organizações e Conselho Gestor**

Justificativa	Avaliação da Relação					
	Excelente	Boa	Regular	Péssima	NS/SR	TOTAL
Representam os “interesses” da comunidade	9%	20%				29%
Possibilidade de abertura para a participação popular	11%	24%				35%
Centralizam as informações e decisões			9%	4%		13%
Não representam os interesses da comunidade			6%	6%		12%
Não souberam informar		1%			10%	11%
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>20%</b>	<b>45%</b>	<b>15%</b>	<b>10%</b>	<b>10%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados organizados pela autora a partir da Pesquisa de campo, 2004/2005

Embora as organizações comunitárias percebam e sinalizem que ocorreu um avanço da participação popular no Projeto de Macrodrenagem, entende-se que a mesma não se resume ao Conselho Gestor. É necessário fomentar uma postura de participação com uma consciência crítica nos processos de tomada de decisões pertinentes aos problemas da comunidade.

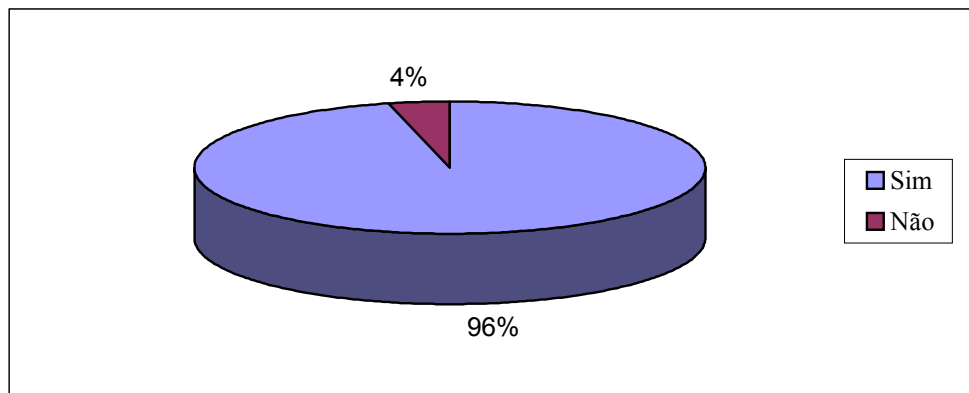
Dessa forma, os representantes comunitários acreditam que é necessário promover uma nova cultura política voltada para o exercício da cidadania e da democracia, constituída de novas formas de poder, pois a democracia exige a criação de condições favoráveis à

construção de espaços que sejam independentes das estruturas de governo e dos partidos. Para tanto, tem-se que considerar o nível de organização e de interesse da sociedade civil em busca de ampliar a participação popular.

Mas o que é participação popular para esses representantes comunitários? A pesquisa evidenciou que para 46% dos entrevistados é uma construção coletiva; 23% é colaborar; 18% é estar interessado pelos assuntos da comunidade; e 13% é estar envolvido na comunidade.

Quando se perguntou sobre a importância da participação popular para o desenvolvimento do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, obteve-se 96% das respostas positiva, apenas 04% disseram que não foi importante, pois avaliam que só quem participou foram os indicados pelo Projeto Una.

**Gráfico 7 – Importância da participação popular**



Fonte: Dados organizados pela autora a partir da Pesquisa de campo, 2004/2005

Dentre as 96 organizações que responderam ser importante a participação popular, 36,4% acham que a participação foi fundamental para dar continuidade ao Projeto; 30,2% que foi decisiva para a implantação do mesmo; 28,1% afirmam que contribuiu na fiscalização das obras; e 5,3% não souberam responder (Tabela 10).

**Tabela 10 – Razões da Participação**

Importância da Participação	NÚMERO	%
Foi fundamental para dar continuidade	35	36,4
Decisiva para a implantação	29	30,2
Contribuiu na fiscalização das obras	27	28,1
Não souberam informar	05	5,3
<b>TOTAL</b>	<b>96</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados organizados pela autora a partir da Pesquisa de campo, 2004/2005

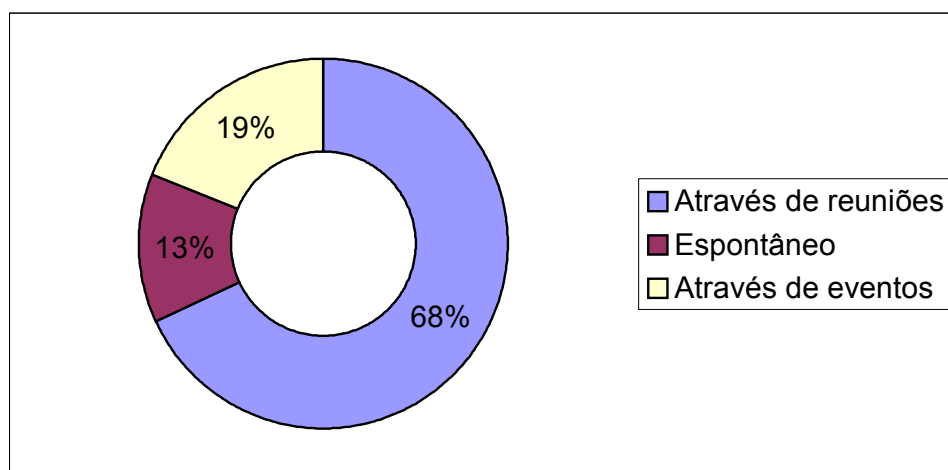
A partir da pesquisa de campo, foi possível identificar que as organizações populares desempenharam um papel importante tanto na elaboração como na implementação do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, através de reivindicações por melhores condições de vida junto ao poder público, bem como na luta pela garantia de sua cidadania, fortalecendo a articulação entre os atores envolvidos no Projeto.

Num primeiro momento, as organizações populares surgiram de uma necessidade concreta, de necessidades coletivas. Como ressalta Gohn (1991, p. 23) “a emergência dos movimentos sociais é vista em função da incapacidade estrutural do Estado de atender às demandas coletivas no urbano, particularmente as relativas aos bens e equipamentos de consumo coletivo. Esses movimentos seriam as respostas à situação de carência e necessidade não atendida”.

Gohn (1998) enfatiza que, após a concretização dos resultados mais imediatos, os movimentos sociais se retraem, e é nesse momento que uma organização pode surgir não mais como forma de protesto, mas visando realizar ações contínuas no tempo. Nesse sentido, as organizações comunitárias passaram a imprimir uma nova relação com o poder público, visando ter um controle maior da execução do Projeto, da qualidade das obras, das aplicações financeiras, garantindo, assim, benefícios para as camadas populares e ampliando as suas conquistas.

Vale ressaltar a dinâmica das próprias organizações comunitárias nesse processo de implementação do Projeto de Macrodrenagem, já que a participação dos moradores está implicitamente relacionada com as formas de planejamento e gestão das ações dessas organizações, conforme demonstra o gráfico a seguir:

**Gráfico 8 – Formas de participação dos moradores**



Fonte: Dados organizados pela autora a partir da Pesquisa de campo, 2004/2005.

De acordo com o gráfico acima, a forma mais corriqueira de participação é através de reuniões (68%); seguido de participação em eventos (19%) e de forma espontânea (13%). Constata-se que as reuniões se constituem como principal meio de articulações das organizações comunitárias e de democratizar as informações e decisões na comunidade, onde os moradores podem discutir os seus problemas e sugestões de solução.

Com relação à frequência de reuniões, 61% das organizações comunitárias promovem reuniões pelo menos 01 vez ao mês; 25% promovem 02 vezes ao mês; e 14% de 03 em 03 meses (Tabela 11).

**Tabela 11 – Freqüência de reuniões**

Freqüência	NÚMERO	%
01 vez ao mês	61	61
02 vezes ao mês	25	25
03 em 03 meses	14	14
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados organizados pela autora a partir da Pesquisa de campo, 2004/2005

Nota-se que freqüência das reuniões pode ser considerada boa, uma vez que surgem situações diversas que precisam ser discutidas e encaminhadas conjuntamente, o que propicia a formação de uma cultura mais participativa.

Entretanto, um outro aspecto que precisa ser ressaltado dessas organizações comunitárias é a sua configuração, pautada nos moldes tradicionais e com características centralizadoras, pois se concentra o poder na mão do presidente ou coordenador, confundindo, muitas vezes, as decisões gerais com suas decisões. Nesse sentido, faz-se necessário reorganizar essa estrutura e mudar seus valores individualistas por valores como a cooperação e pela busca de autonomia política e social.

No que diz respeito à participação dos moradores, 48% das organizações comunitárias consideram boa; 31% avaliam regular; 15% excelente; e 06% péssima (Tabela 12).

**Tabela 12 – Avaliação da participação**

Avaliação	NÚMERO	%
Excelente	15	15
Boa	48	48
Regular	31	31
Péssima	06	6
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados organizados pela autora a partir da Pesquisa de campo, 2004/2005



Para as organizações, as razões que desmotiva a participação dos moradores são 33% falta de interesse por problemas da comunidade; 28% decorrerem das divergências entre os moradores e técnicos do Projeto; 15% são as próprias lideranças; 09% as explicações dos técnicos que são muito difíceis de entender; e 15% outros fatores, tais como: medo de se expor (2%), incompatibilidade de dias para as reuniões (1%), demora na conclusão das obras (10%) e não ter sede própria (2%) (Tabela 13).

**Tabela 13 – Desmotivação dos moradores**

Razões	NÚMERO	%
Falta de interesse por problemas da comunidade	33	33
Divergências entre os moradores e técnicos do Projeto	28	28
Lideranças	15	15
Explicações dos técnicos	09	9
Outros fatores	15	15
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados organizados pela autora a partir da Pesquisa de campo, 2004/2005

Nesse sentido, pode-se dizer que a falta de uma cultura de participação e realidade marcada pela luta diária pela sobrevivência atuam como agentes refreadores do engajamento popular na vida comunitária. A desmotivação dos moradores na luta por seus direitos se dá, também, em virtude da incompreensão da necessidade de se participar, política e socialmente, nas reivindicações por melhores condições de vida e nas gestões de políticas públicas.

Assim, faz-se necessária uma participação, entendida enquanto ação coletiva, num processo democrático, onde as transformações devem ser feitas tomando como base a vontade e o envolvimento da própria comunidade na busca da garantia de seu direito à cidade.

Dentro desse contexto, surgem os conselhos gestores como novos instrumentos de expressão, representação e participação que, em tese, são dotados de potencial de transformação política e que podem imprimir um novo padrão de relações entre Estado e

Sociedade Civil, já que viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas pública e na tomada de decisões.

## À GUIA DE CONCLUSÃO

Neste trabalho, não se pretende indicar conclusões fechadas sobre a questão da participação popular nos processos de planejamento e gestão do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, mas de assinalar alguns pontos que possam servir para reflexões acerca do tema.

Partindo do estudo analítico efetivado, evidencia-se a importância que a participação popular teve e, ainda tem, na sociedade. A participação dos movimentos populares é fundamental porque, na correlação de forças políticas existentes, expressam os interesses das camadas populares que lutam pela garantia de seus direitos e pela democratização do acesso aos bens e serviços públicos, possibilitando a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites locais, bem como a definição de prioridades e elaboração de estratégias no intuito de garantir a participação efetiva da sociedade na gestão democrática da cidade.

Neste sentido, nos anos de 1970 e 1980, emergiram novos movimentos populares que se organizaram como espaço de ação reivindicatória, construindo uma nova cultura participativa e autônoma, colocando novos temas na agenda pública, entre eles o da Reforma Urbana. Em meio a muitos embates, esses atores coletivos multiplicaram-se, fortaleceram-se e tornaram-se propositivos (GOHN, 1985).

Em Belém, a luta pela posse da terra e pelos serviços básicos de infra-estrutura implementou um hábito de construir um poder pela base, dando origem à constituição de novos sujeitos sociais coletivos, que visavam à superação de suas condições precárias de sobrevivência.

Dessa maneira, para refletir sobre a experiência da participação popular no Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, como instrumento de combate à exclusão social, torna necessário compreender os distintos níveis de participação dos envolvidos nesse processo,

percebendo os avanços e limites dessa participação na perspectiva de concretização do princípio da gestão democrática.

O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una apresentou-se tendo como função principal saldar uma antiga dívida social para com as camadas populares residentes nas áreas consideradas de baixadas, dotando-as de infra-estrutura, saneamento básico, sistema viário e equipamentos comunitários, além realizar um amplo programa de educação comunitária, sanitária e ambiental, no sentido de dotar as camadas populares de conhecimentos e instrumentos capazes de manter os benefícios conquistados, preservando o meio ambiente e assegurando a conquista de uma melhoria de suas condições de vida.

Entretanto, apesar do Projeto ter melhorado e superado grande parte dos problemas de saneamento naquelas áreas, conforme foi mencionado no Capítulo III, não foi suficiente para atender às necessidades dos moradores, pois vários problemas ainda existem na área, além de não compreender os instrumentos urbanísticos necessários ao exercício da função social da cidade, que garante a permanência de uma grande maioria de moradores na área urbanizada. O que leva a crer que o Projeto de Macrodrenagem por si só não consegue dar conta de solucionar um problema específico, sem que busque a parceria de outros setores da política urbana.

Em relação à participação popular no Projeto de Macrodrenagem, durante o processo de investigação sobre a organização dos movimentos populares na Bacia do Una, identificou-se que, embora as pressões desses movimentos tenham sido fundamentais para fomentar as discussões acerca do Projeto, a participação popular só foi inserida no mesmo a partir da institucionalização do Comitê Assessor, em 1992, o qual constitui-se numa arena elitizada, já que possui atribuições que são limitadas pelo Estado, pois a estratégia dos planejadores do mesmo, ao constituírem o referido comitê, era de garantir um certo controle tanto de competência técnica quanto política sobre os encaminhamentos.

O Comitê Assessor, como já foi frisado anteriormente, teve sua origem marcada por diferentes interesses e controvérsias. De um lado, o Estado que defendia a proposta de implementação da política urbana e, de outro, o agente financiador que impôs uma metodologia e um modelo de participação. Nesse jogo de interesses, outros atores se destacaram, como: os moradores das baixadas, que defendiam a participação popular como estratégia para garantir o “direito à cidade”.

Para Castells (1983) a complexidade do uso do solo perpassa pelo determinante de que a cidade constitui-se um espaço contraditório, onde os diversos segmentos constroem relações e formas de apropriação do espaço urbano. Este espaço se configura como uma arena onde se defrontam interesses diferenciados na luta pela apropriação de benefícios em termos de geração de renda e obtenção de lucros, por um lado, e em termos de melhores condições materiais e simbólicos de vida, por outro.

Assim, nesta luta pelo espaço, pode-se identificar os interesses dos grupos econômicos, ligados aos processos de acumulação urbana, e, defrontando-se com estes atores, as camadas populares, que fazem pressão junto ao Estado, exigindo deste a efetivação de serviços urbanos no intuito de garantir sua sobrevivência.

Durante a implementação do Projeto de Macrodrenagem, vários movimentos populares se organizaram e pressionaram o Governo Estadual para abertura de novos canais de diálogo com a sociedade civil, além do Comitê Assessor, procurando garantir a ampliação do processo de participação e construção da cidadania plena.

Benevides (1994) argumenta que uma cidadania plena é uma cidadania ativa, que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, criador de direitos por abrir novos espaços de participação política, onde se vê a possibilidade de se ampliarem os direitos políticos para a participação direta do cidadão no processo das decisões de interesse público.

E é no sentido de buscar garantir sua cidadania que surgiram o Movimento em Defesa do Projeto de Macrodrenagem e o Fórum Metropolitano de Reforma Urbana. Essas entidades passaram a se articular com os diversos atores sociais envolvidos no Projeto que, com a ameaça de paralisação, devido à falta de contrapartida local, imprimiram uma nova dinâmica à participação popular, procurando garantir a continuidade do mesmo, ao mesmo tempo em que fomentaram uma nova racionalidade ao processo organizativo, pautado na eficácia da sua ação e no planejamento de suas estratégias.

Como ressalta Jacobi (1988), se o Estado cede, controla e até impõe demandas e canais de filtragem das reivindicações, os movimentos sociais alteram suas estratégias de ação, passando a agir coletivamente numa nova modalidade de ação, não fazendo somente reivindicações, mas, sobretudo, garantindo o controle das políticas públicas.

Sendo assim, a experiência da participação popular no Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una demonstrou que os movimentos populares, articulados na luta pela conquista do “direito à cidade”, conseguiram intervir no processo de planejamento e gestão do mesmo. Apesar das dificuldades e limites encontrados, imprimiram algumas de suas reivindicações como prioridades dentro da política urbana da cidade, o que enfatiza a importância da participação popular para o desenvolvimento do referido Projeto.

Dentre os limites e as dificuldades encontradas, destacam-se: a questão político-partidária; a questão financeira do Projeto; a falta de infra-estrutura para a realização dos trabalhos; a falta de repasse de informações por parte da Gerência do Projeto Una e constantes tentativas de substituição dos membros titulares do Comitê Assessor, com a alegação de que não seriam representativos das comunidades; a limitação imposta ao Comitê Assessor por força do acordo entre o Governo Estadual e o BID; a falta de recursos para acompanhar as atividades no Comitê Assessor; a falta de divulgação dos trabalhos realizados pelo Comitê Assessor junto à imprensa; e, principalmente, a descrédito junto à comunidade que

representavam, pois as representações comunitárias sofreram muitas críticas de lideranças das organizações populares, decorrentes da acirrada disputa existente no interior do movimento popular em Belém.

Bandeira (1999) destaca cinco linhas convergentes de argumentação para demonstrar a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais nas ações voltadas para a promoção do desenvolvimento mais sustentável, quais sejam: o primeiro argumento destaca a necessidade de consulta aos segmentos da comunidade diretamente afetados, quando da concepção, elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos específicos, relacionados com o desenvolvimento, como meio para assegurar sua eficiência e sustentabilidade; o segundo, registra a importância da vitalidade de uma sociedade civil atuante na vida pública para a *boa governância* e para o *desenvolvimento participativo*; a terceira linha vincula a participação à acumulação de capital social; a quarta estabelece conexões entre a operação de mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas e o fortalecimento da competitividade sistêmica de um país ou de uma região; e, por último, ressalta o papel desempenhado pela participação no processo de formação e consolidação das identidades regionais.

Nesse sentido, pode-se dizer que o Projeto de Macrodrenagem, campo de interesses diversos, incorporou práticas sociais contraditórias, constituindo-se em espaço privilegiado de críticas e decisões políticas, além de propiciar uma nova dinâmica à participação popular, que procurava capacitar-se para desempenhar o controle efetivo da execução do Projeto.

Assim, as organizações populares passaram a atuar em um outro patamar, para além do campo reivindicatório imediatista, através da constituição do Conselho Gestor que objetiva atuar na formulação de estratégias e garantir o controle social na execução de políticas públicas no âmbito da Bacia do Una.

Pode-se dizer que a criação desse novo mecanismo da participação popular representa um avanço com relação ao Comitê Assessor, uma vez que objetiva garantir os interesses das camadas populares nas esferas públicas de gestão da cidade, demonstrando a importância do conhecimento e das experiências acumuladas nas lutas reivindicatórias, que acarretaram na mudança de suas estratégias mobilizatórias, através da capacitação dos setores populares, levando-os a pensar a dimensão da cidade a partir de sua totalidade, percebendo os seus elementos constitutivos, onde emergem as contradições sociais.

O Conselho Gestor da Bacia do Una, apresentado anteriormente, foi instituído como um instrumento de exercício da democracia, fruto das demandas populares e de pressões da sociedade. Tem o papel de mediar as relações existentes entre o Poder Público e Sociedade Civil, imprimindo um novo padrão de relação, pois viabiliza a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilita às camadas populares o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas.

Gohn (1990) ressalta que os conselhos gestores foram conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada. Eles são um instrumento de representação da sociedade civil e política. Por lei, devem ser também um espaço de decisão e para que tenham eficácia e efetividade é necessário desenvolver algumas condições e articulações, tais como: têm que ser deliberativos; possibilitar condições de acesso e de exercício da participação; fiscalizar e avaliar as ações que são desenvolvidas, entre outros.

Ao se investigar as formas de organização dos movimentos populares na fase final do Projeto de Macrodrenagem, evidenciou-se que a criação do Conselho Gestor representa a possibilidade de uma nova cultura política voltada para o exercício da cidadania e da democracia, constituída de novas formas de poder, pois as organizações comunitárias nutrem muitas expectativas com relação ao mesmo, já que representa, também, a autonomia.



Entretanto, percebe-se que, nesse primeiro momento, o Conselho Gestor se encontra tutelado ao Estado, pois, além de utilizar a infra-estrutura e a estrutura física do Projeto Una para promover suas reuniões, conta com a “ajuda” dos técnicos para desenvolver projetos etc.

Dessa maneira, coloca-se como maior desafio a ser enfrentado para a consolidação do Conselho Gestor, o rompimento com as práticas clientelistas e paternalistas do Estado, a fim de manter sua independência em relação ao governo, não assumindo uma posição de subordinação e, sim, exercer, de forma eficaz, o controle social das ações governamentais, através de uma instância que seja deliberativa e não consultiva, pois estas que criam uma pseudoparticipação popular, além de não propiciarem a criação de uma cultura democrática que possibilite a gestão da cidade, levando ao fracasso de muitas iniciativas e dando abertura para governos que não fomentam e não defendem o processo participativo.

Souza e Rodrigues (2004) argumentam que os próprios cidadãos devem poder decidir sobre os destinos dos espaços em que vivem, por meio de debates livres, abertos e transparentes, e que os técnicos podem e devem participar, mas na qualidade de “consultores populares” que possam aconselhar, principalmente, quanto aos meios, cabendo a discussão e a decisão políticas sobre os fins aos próprios cidadãos.

Complementando, os autores defendem a idéia de que a sociedade civil deve se organizar, de maneira autônoma e independente do Estado, para criar e realizar ações e projetos, estabelecer parcerias que fortaleçam esse tipo de atividade, elaborar e propor ações, projetos e políticas públicas, fiscalizar e exigir do Estado o cumprimento das leis.

Nesse sentido, o planejamento e a gestão do espaço urbano em Belém poderá inscrever-se em uma concepção de democracia que entenda o cidadão como parte ativa da sociedade, onde a garantia de seus direitos dependa de sua organização coletiva.

O exemplo de luta dos moradores da Bacia do Una, apesar de suas limitações, poderá ser assimilado por moradores de outras áreas, que vivem o mesmo drama de residir em um espaço segregado, mas que, no entanto, não se despertaram para a necessidade vital de se organizarem, como forma de submeter à cidade ao controle e participação da sociedade civil, possibilitando o fortalecimento e autonomia dos poderes públicos locais e a participação popular.

Diante dessas análises, nota-se que a participação popular no processo de planejamento e gestão do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, norteadada pelo ideário da reforma urbana, é um processo em permanente construção que estabelece novas formas de relação entre o poder público e a sociedade civil, visando a uma nova cultura política, assim como à garantia de seu direito à cidade.

## REFERÊNCIAS

ABELÉM, Auriléa Gomes. *Organização popular e luta pelo direito de morar*. Belém: NAEA/UFPA, 1988 (mimeo).

\_\_\_\_\_. *Urbanização e Remoção: por que e para quem?*. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Belém: NAEA/UFPA, 1989.

\_\_\_\_\_; OTTERLOO, Matheus. Belém: identidades regionais e novas estratégias. In: *Proposta*. Belém: FASE, dez. 1995, nº 67.

ASSESSOR, Comitê. *Relatório Final do I Encontro de Moradores da Bacia do Una – macro conquistas sociais*. Belém: Projeto Una, 2001.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BANDEIRA, Pedro. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Brasília: Edições IPEA, 1999. Texto para discussão nº 630.

BAVA, Silvio Caccia. Dilemas da gestão municipal democrática. In: VALLADARES; COELHO (orgs.). *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1994.

BECKER, Bertha K. *Amazônia*. São Paulo: Ed. Ática, 1994. (Série Princípios).

BELÉM, Prefeitura Municipal de. *Pesquisa Qualitativa: o Congresso da Cidade – identidade, diagnóstico e vocação de Belém*. Belém: PMB, 1999.

\_\_\_\_\_. *Orçamento Participativo: construindo o poder popular*. Belém: PMB, 1997.

BENEVIDES, Maria Vitória. Democracia e Cidadania. In: *Polis*, nº 14, 1994.

BEZERRA, Maria Lucila; ARAÚJO, Tânia de Bacelar. *Experiência Recente em Planejamento Regional: os casos das Associações dos Municípios do Setentrião e do Oeste do Paraná*. Curitiba: PARANACIDADE, 1999.

BEZERRA NETO, José Maia. A Conquista Portuguesa da Amazônia. In: ALVES FILHO, Armando et al. *Pontos de História da Amazônia*. 3º ed. rev. ampl. Belém: Paka-Tatu, 2001.

BIERRENBACH, M<sup>a</sup> Inês R. de Souza. *Política e Planejamento Social no Brasil: 1956/1978*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1987.

BORGES, Maria Vitória Paracampo. *Cidadania e Direito de Morar: a prática de ocupação coletivas e o movimento de posseiros de "Jaderlândia" – Ananindeua-Pa*. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Belém: NAEA/UFPA, 1992.

\_\_\_\_\_. *Reforma Urbana: macrodrenagem e participação popular*. Belém: Ed. Universitária/UFPA, 1996.

BRASIL LIMA Jr., O. de. *Instituições Políticas Democráticas*. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1997.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades Brasileiras, seu controle ou caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 1992.

CARDOSO, Ruth C. L. Aventuras de antropólogos em campo ou como escapar das armadilhas do método. In: *A Aventura Antropológica Teoria e Pesquisa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. Movimentos Sociais Urbanos. In: SORJ, Bernardo et. al. *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CARVALHO, Maria do Carmo. *Participação Social no Brasil hoje*. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTRO, Edna Maria Ramos; MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo. Estado e Poder Local: dinâmica das transformações na Amazônia Brasileira. In: *Pará Desenvolvimento: a face social dos grandes projetos*. Belém: UFPA, 1987. nº 20-21, p. 9-12, jul/dez.

CBB, Comissão de Bairros de Belém. *Revista História de Lutas da CBB*, 1984.

\_\_\_\_\_. Relatório de Avaliação. Belém, 1993.

CODEM, Companhia de Administração do Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém. Plano de Recuperação de Baixadas: Programa de intervenção na Bacia do Una, reestruturação espacial. Belém: PMB, 1987. (mimeografado).

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

CORRÊA, Antônio José Lamarão. *O Espaço das Ilusões: planos compreensivos do planejamento urbano da região metropolitana de Belém*. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Belém: NAEA/UFPA, 1989.

CORRÊA, Roberto L. *O Espaço Urbano*. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1993.

COSTA, Francisco de Assis. *Políticas Econômicas para a Amazônia: uma avaliação crítica*. Trabalho apresentado na Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, 1980.

CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. *Movimentos sociais e construção do espaço urbano em Belém: o bairro da Sacramenta*. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Belém: NAEA/UFPA, 1994.

\_\_\_\_\_. *Políticas urbanas e movimentos sociais urbanos*. Belém: NAEA/UFPA, 1990.

DE GRAZIA, Grazia. *Plano Diretor: instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Interface, 1990.

\_\_\_\_\_. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

DEMO, Pedro. *Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida*. Campinas: Editores Associados, 1995.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Editora UNB/ENAP, 1996.

DINIZ, Ubiratan. *Projeto de Saneamento das Baixadas do Una*. Belém, março de 1995 (cópia).

\_\_\_\_\_. Plano Diretor em Belém: a luta pelo espaço urbano e por participação popular. In: *Proposta*. Belém: FASE, 1994, n° 62.

DOIMO, Ana Maria. *A voz e a vez do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS, 1995.

\_\_\_\_\_. et al. Os novos movimentos sociais: teoria e prática. In: *Ciências Sociais Hoje*. ANPOCS, 1986.

FASE, Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional. *A Luta pela Reforma Urbana em Belém*. Belém: FASE, 1995.

FERREIRA, Carmena Fadul. *Produção do Espaço Urbano e Degradação ambiental: um estudo sobre a várzea do Igarapé do Tucunduba (Belém-Pa)*. Dissertação. São Paulo: FFLCH/USP, 1995.

FERREIRA, Hamilton. Movimentos Sociais Urbanos em Belém: construindo um histórico e uma agenda de lutas no FMRU. In: SILVA NETO, João Gomes da et al. *Políticas Públicas e Gestão Local: programa de capacitação em políticas de desenvolvimento urbano sustentável e gestão democrática*. Belém: FASE, 2004.

FIORI, José Luís. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. In: *Revista de Economia Política*, 1992. vol. 12, n° 1, jan-mar.

FMRU, Fórum Metropolitano de Reforma Urbana. *I Encontro Popular sobre o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una*. Belém, 1993.

\_\_\_\_\_. *Manifesto*. Belém, 1992.

FREY, Klaus. Crise do Estado e Estilos de Gestão Municipal. In: *Revista Lua Nova*, 1996. n° 37.

GARCIA, Ademir Coelho. *A Participação Popular no Projeto Una: como estudo de caso o Comitê Assessor*. TCC. Belém: CSE/UFPA, 2001.

GOHN, M<sup>a</sup> da Glória. *A Força da Periferia: a luta das mulheres por creche em São Paulo*. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

\_\_\_\_\_. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

\_\_\_\_\_. *Os Sem-terra, ONGs e Cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização*. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

\_\_\_\_\_. *Conselhos Populares e Participação Popular*. In: *Serviço Social e Sociedade*. Vol. IX, n° 26. São Paulo, 1990.

GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: EDUSP, 1993.

HADDAD, P. R. A experiência brasileira de planejamento regional e suas perspectivas. In: *Debates*, 1996. n° 12.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico de 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

JACOBI, Pedro. Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida: um registro necessário. In: *Revista Proposta*, 1996. Ano 23, n° 67.

\_\_\_\_\_. *Cidade e meio ambiente*. São Paulo: Annablume Editora, 1999.

\_\_\_\_\_. *Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate*. In: *Revista Lua Nova*, 1990. vol. 20.

\_\_\_\_\_. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas: demandas por saneamento básico e saúde*. São Paulo: Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_. *Orçamento participativo: o caso de São Paulo (1989-1992), à luz das experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte*. São Paulo: CEDEC, 1996. (mimeo)

KLAUSMEYER, A.; RAMALHO, L. *Introdução a Metodologias Participativas*. Recife: SACTES/ABONG, 1995.

KOWARICK, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade de São Paulo: passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

\_\_\_\_\_. *A Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARICATO, Ermínia. As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. *et al. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1996.

\_\_\_\_\_. *Reforma Urbana: limites e possibilidades, avaliações e perspectivas*. São Paulo: Itamontes, 1993 (mimeo).

MARQUES, Maria Amélia S. Pinto. *Planejamento e Gestão Urbana no Município de Belém (1997-2000): práticas e representações sobre a política de saneamento ambiental a partir de experiências de intervenção na Bacia do Tucunduba*. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolviemnto). Belém: NAEA/UFPA, 2001.

MATUS, Carlos. *Adeus, Senhor Presidente: governantes governados*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e Participação*. São Paulo: Editora Marco Zero, 1990.

MORAES, Rosana Ribeiro. *O Movimento Popular em Belém no Marco da Redemocratização do País: avanço ou retrocesso?*. Monografia de especialização. Belém: NAEA/UFPA, 1997.

MORAES, Reginaldo. Estado, mercado e outras instituições reguladoras. In: *Revista Lua Nova*, 2003. n° 58.



MOURÃO, Leila. *O Conflito Fundiário Urbano (1960-1980): a luta pela terra de morar ou de especular*. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Belém: NAEA/UFPA, 1987.

NAVARRO, Z. Democracia e controle social de fundos públicos: o caso do "orçamento participativo" de Porto Alegre (Brasil). In: PEREIRA, Bresser *et al.* *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas/CLAD, 1999.

NUNES, Edison; JACOBI, Pedro. Movimentos populares urbanos, participação e democracia. In: *Revista Ciências Sociais Hoje*. Rio de Janeiro: ANPOCS, 1993. n°2.

OLIVEIRA, Isabel C. E. de. *Estatuto da Cidade: para compreender*. Rio de Janeiro: Ibam/Duma, 2001.

PARÁ, Governo do Estado. *Estudo Longitudinal de Avaliação dos Impactos Sócio-Econômicos/Projeto Una*. Belém: Companhia de Saneamento do Pará/BID/Leme Engenharia, 2º semestre de 1997.

\_\_\_\_\_. *Estudo Longitudinal de Avaliação dos Impactos Sócio-Econômicos/Projeto Una*. Belém: Companhia de Saneamento do Pará/BID/Leme Engenharia, 2º semestre de 2000.

\_\_\_\_\_. *Estudo Longitudinal de Avaliação dos Impactos Sócio-Econômicos/Projeto Una*. Belém: Companhia de Saneamento do Pará/BID/Leme Engenharia, 1º semestre de 2001.

\_\_\_\_\_. *Estudo Longitudinal de Avaliação dos Impactos Sócio-Econômicos/Projeto Una*. Belém: Companhia de Saneamento do Pará/BID/Leme Engenharia, 2º semestre de 2002.

\_\_\_\_\_. *Estudo Longitudinal de Avaliação dos Impactos Sócio-Econômicos/Projeto Una*. Belém: Companhia de Saneamento do Pará/BID/Leme Engenharia, 1º semestre de 2004.

\_\_\_\_\_; BELÉM, Prefeitura Municipal de. Projeto de Saneamento para Recuperação das Baixadas do Una. Belém: Companhia de Saneamento do Pará/BID, s/d.

\_\_\_\_\_. *Plano de Reassentamento*. Belém: Companhia de Saneamento do Pará/BID, 1992.

\_\_\_\_\_. *Plano de Reassentamento – Atualização/1997*. Belém: Companhia de Saneamento do Pará/BID, 1997.

PARACAMPO, M<sup>a</sup> Vitória. *Políticas Públicas e Renovação Urbana: análise dos projetos de saneamento das “baixadas” e urbanização das “invasões*. Relatório de Pesquisa, PROPESP/UFPA, 1997.

PONT, Raul. *Democracia, Participação, Cidadania: uma visão de esquerda*. Porto Alegre: Editora Palmarinca, 2000.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

RESISTÊNCIA, jornal. Belém-Pa, nº 37. Nov/1985.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Família e desafios na sociedade brasileira: valores como um ângulo de análise*. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

\_\_\_\_\_. *Movimentos, sujeitos e política: elementos para a prática pedagógica*. Rio de Janeiro: Cadernos IPPUR/UFRJ, 1992. nº 01, dez.

\_\_\_\_\_. *Movimentos Sociais: caminhos para a defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90*. In: *Revista Ciências Sociais Hoje*. ANPOCS, 1991.

\_\_\_\_\_; DE GRAZIA, Grazia. *O Processo do Habitat II: novos caminhos assumidos na politização do urbano*. In: *XX Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, 1996. (mimeo).

RIBEIRO, Luiz C. Q. *O Estatuto da Cidade e a Questão Urbana Brasileira*. In: \_\_\_\_\_; CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

RODRIGUES, Edmilson Brito. *Os Desafios da Metrópole: reflexões sobre desenvolvimento para Belém*. Belém: NAEA/UFPA, 2000.

\_\_\_\_\_ (org.). *Luzes na Floresta: a experiência democrática e popular em Belém (1997-2000)*. Belém: PMB, 2002.

RODRIGUES, Olinda. *Experiência de Gestão Participativa na Cidade: um olhar sobre o Congresso da Cidade*. In: SILVA NETO, João Gomes da et al. *Políticas Públicas e Gestão Local: programa de capacitação em políticas de desenvolvimento urbano sustentável e gestão democrática*. Belém: FASE, 2004.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo – 1970/1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

\_\_\_\_\_; PAOLI, M<sup>a</sup> Célia. Sobre classes populares no pensamento sociológico brasileiro. In: *A Aventura Antropológica Teoria e Pesquisa*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANCHEZ, F. *Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing*. Curitiba: Palavra, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Dário Azevedo dos. *Impactos sócio-ambientais do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una: um estudo sociológico*. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Belém: NAEA/UFPA, 1998.

SANTOS, Milton. *Metamorfose do Espaço Habitado*. São Paulo: HUCITEC, 1991.

\_\_\_\_\_. *O Espaço do Cidadão*. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Nobel, 1996.

SANTOS, Roberto. *História Econômica da Amazônia (1800-1920)*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SANTOS Jr., Orlando Alves dos. *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ, 1995.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: HUCITEC, 1999.

\_\_\_\_\_. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

SEGEP, Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão. *Anuário Estatístico do Município de Belém –1998*. Belém: SEGEP, 1999.

SEPLAN, Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. *Plano de Estruturação Metropolitana – reavaliação*. Belém: SEPLAN, 1998.

SILVA, Fábio Carlos da. *Gestão Pública e Desenvolvimento Regional*. Buenos Aires: *Anais do VI Congresso Internacional do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD*, 2001.

SILVA, José Guilherme Carvalho da. *Participação Fragmentada: o caso do Projeto de Recuperação das Baixadas da Bacia do Una em Belém do Pará*. In: LEROY, Jean-Pierre; SOARES, Maria Clara Couto (orgs.). *Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafios*. Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 1998.

SILVA, Márcia Monteiro da. *Políticas públicas e participação popular: análise do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una*. TCC. Belém: CSE/UFPA, 1997.

SOARES, Arlindo; GONDIM, Linda. *Novos Modelos de Gestão: lições que vem do poder local*. In: SOARES, Arlindo; BAVA, Silvio Caccia. *Os Desafios da gestão Municipal Democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUSA, Norma Maria Bentes de. *Participação Popular: reflexões sobre o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una – Belém/Pará*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1998.

\_\_\_\_\_. *Os Anos 90 Apontam Novas Articulações para os Setores Populares: a experiência do FMRU*. TCC. Belém: CSE/UFPA, 1994.

SOUZA, Denise Gentil Ponte. *Intervenção Estatal no Município: o caso de Belém na década de 80*. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Belém: NAEA/UFPA, 1992.

SOUZA, Marcelo Lopes. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

\_\_\_\_\_. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

\_\_\_\_\_; RODRIGUES, Glauco Bruce. *Planejamento Urbano e Ativismos Sociais*. São Paulo: UNESP, 2004. (Coleção Paradidáticos).

SOUZA, Maria Luiza de. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1990.

TEIXEIRA, Alberto. *Alternativas de planejamento do desenvolvimento*. Fortaleza: Edições IPLANCE, 1998. Texto para discussão n° 05.

TELLES, Vera da Silva. Anos 70: experiências, práticas e espaços políticos. In: KOWARICK, Lucio (org.). *As lutas sociais e a cidade de São Paulo: passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

TOURAINÉ, Alan. *Crítica da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1994.

TRINDADE Jr., Saint-Clair C. *Produção do Espaço e Uso do Solo Urbano em Belém*. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Belém: NAEA/UFPA, 1997.

\_\_\_\_\_. *A Cidade Dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana*. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/USP, 1998.

UNA, Projeto. *Plano Diretor de Gestão da Macrodrenagem do Una*. Belém: Projeto Una, 2003. (trabalho não publicado).

UFRJ/IPPUR. *Relatório do Projeto Questão Urbana, desigualdades sociais e políticas públicas: avaliação do Programa Nacional de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro, 1994 (mimeo).

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O. *et al. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.